



**COORDINATION**



*TRANSFORM* est le résultat d'un processus itératif de création conjointe émanant de spécialistes et de praticiens issus d'Afrique australe et orientale. Le présent manuel repose sur un document élaboré par Andrew Kardan, Valentina Barca et Andrew Wyatt (*Oxford Policy Management*) et contient des contributions de Franck Earl (SASSA), Luis Frota et Thea Westphal (OIT).

Les rédacteurs en chef du corpus de documents constituant le programme *TRANSFORM* sont Luca Pellerano, Luis Frota et Nuno Cunha. Les participants aux ateliers organisés au Kenya, en Zambie et en Tanzanie ont quant à eux fourni de précieuses remarques et contributions. Le contenu du présent manuel ne correspond pas nécessairement à la position des différentes organisations appuyant l'initiative *TRANSFORM*.

*TRANSFORM* est un bien public. Toutes ses ressources, dont le présent manuel, sont couvertes par la licence internationale *Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0*.

Vous pouvez librement :

**Partager ces ressources** en les copiant et rediffusant, quels qu'en soient le support ou le format ;

**Les adapter** en les ré-agençant, transformant et enrichissant ;

À condition :

**D'en citer correctement la source** en fournissant le lien vers la licence et en indiquant les modifications éventuellement apportées ;

**De les utiliser à des fins non commerciales**, à moins d'y être expressément autorisé par le concédant ;

**De les partager à l'identique** : si vous ré-agencez, transformez ou enrichissez ces ressources, vous êtes tenus de distribuer vos contributions sous la même licence que leur original.

Pour consulter une copie de cette licence, visitez la page <<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>>.

Pour de plus amples informations, contactez l'initiative *TRANSFORM* en écrivant à [transform\\_socialprotection@ilo.org](mailto:transform_socialprotection@ilo.org) ou en visitant la page <<http://socialprotection.org/institutions/transform>>.

Citation suggérée : *TRANSFORM*, (2017) *La coordination des systèmes de protection sociale non contributive : Manuel à l'usage du programme de leadership et de transformation pour la mise en place et l'administration de socles de protection sociale en Afrique*, disponible à l'adresse <<http://socialprotection.org/institutions/transform>>.

Version en langue française produite par l'équipe des publications du Centre international de politiques pour la Croissance Inclusive (IPC-IG).



# TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES ABBRÉVIATIONS	4	<b>5</b>	<b>LA COORDINATION AU NIVEAU DES PROGRAMMES</b>	<b>36</b>
<b>1 INTRODUCTION : DÉFIS ET OBSTACLES RENCONTRÉS POUR COORDONNER LA PROTECTION SOCIALE</b>	<b>5</b>	5.1	Objectifs	36
1.1 Objectifs	5	5.2	Dimensions, objectifs et instruments de coordination au niveau des programmes	37
1.2 Facteurs entravant la coordination de la protection sociale et contribuant à sa fragmentation	6	5.3	Structures institutionnelles de coordination des programmes au niveau national	37
1.3 Quels sont les principaux avantages et inconvénients de la coordination?	8	5.3.1	Principaux facteurs de succès pour la structure nationale de coordination des programmes	40
1.4 Alors pourquoi coordonner la protection sociale?	9	5.3.2	Planification intégrée des programmes de protection sociale	40
<b>2 LE BESOIN DE COORDINATION DANS LE DOMAINE DE LA PROTECTION SOCIALE</b>	<b>10</b>	5.3.3	Système intégré de suivi et d'évaluation	41
2.1 Objectifs	10	5.4	Quel niveau d'intégration des programmes ? Passerelles et harmonisation entre programmes de différents secteurs	41
2.2 Définition de la coordination de la protection sociale	10	5.4.1	Catégories d'approches visant à renforcer des programmes coordonnés	41
2.3 Les Socles de protection sociale proposent une approche globale de la protection sociale	10	5.5	Liste de vérification	47
2.3.1 La coordination au sein du système de protection sociale selon l'approche des SPS	11	5.6	Principaux enseignements	47
2.3.2 Coordination entre le système de protection sociale et d'autres domaines de politiques publiques dans les approches de SPS	12	<b>6</b>	<b>LA COORDINATION AU NIVEAU ADMINISTRATIF/OPÉRATIONNEL</b>	<b>48</b>
2.4 La continuité des relations	13	6.1	Objectifs	48
2.5 Principaux enseignements	15	6.2	Dimensions, objectifs et instruments pour la coordination au niveau administratif	48
<b>3 INTRODUCTION AUX NIVEAUX DE COORDINATION DE LA PROTECTION SOCIALE</b>	<b>16</b>	6.3	Outils pour l'amélioration de la coordination de la protection sociale au niveau administratif : services de guichet et d'arrière-guichet	49
3.1 Objectifs	16	6.3.1	Guichets uniques et autres solutions intégrées d'arrière-guichet	51
3.2 Modèle conceptuel de coordination de la protection sociale	16	6.4	Liste de vérification	56
3.3 Coordination horizontale au niveau des politiques	19	6.5	Principaux enseignements	57
3.4 Coordination horizontale au niveau du programme/institutionnel	19	<b>7</b>	<b>LA COORDINATION VERTICALE</b>	<b>58</b>
3.5 Coordination horizontale au niveau de l'administration	19	7.1	Objectifs	58
3.6 Coordination verticale	20	7.2	Dimensions, objectifs et instruments de coordination verticale	58
3.7 Principaux enseignements	21	7.3	Flux verticaux d'information entre tous les niveaux administratifs	60
<b>4 LA COORDINATION AU NIVEAU DES POLITIQUES</b>	<b>22</b>	7.4	Améliorer la coordination verticale	61
4.1 Objectifs	22	7.4.1	Définition des rôles et responsabilités de différents niveaux administratifs	61
4.2 Dimensions, objectifs et instruments de coordination au niveau des politiques	22	7.4.2	Simplification des structures de coordination verticale	62
4.3 Analyser les parties prenantes pour identifier celles à mettre à contribution dans la coordination au niveau des politiques	24	7.4.3	Garantir que les mécanismes de coordination soient investis de la mission et des capacités de coordination nécessaires	64
4.4 Améliorer la coordination via l'élaboration ou la révision de politiques de protection sociale	26	7.4.4	Élaborer des manuels opérationnels pour orienter la coordination verticale de la protection sociale	65
4.4.1 Constitution d'un groupe de travail pour l'élaboration ou la révision de la politique de protection sociale	26	7.4.5	Prendre des mesures d'incitation à la coordination	65
4.4.2 Renforcer la coordination du financement de la protection sociale	31	7.5	Liste de vérification	65
4.5 Structures institutionnelles de coordination des politiques	32	7.6	Principaux enseignements	67
4.5.1 Principaux facteurs de succès du Conseil de protection sociale	33	<b>8</b>	<b>COMMENT LANCER L'ACTION : ANALYSER LA SITUATION DE LA COORDINATION DE LA PROTECTION SOCIALE</b>	<b>68</b>
4.6 Liste de vérification	34	8.1	Objectifs	68
4.7 Principaux enseignements	35	8.2	Objectifs et questions clés pour l'étude	68
		8.3	Méthodes	70
		<b>9</b>	<b>CONCLUSIONS</b>	<b>71</b>
			<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	<b>73</b>

## LISTE DES ABBRÉVIATIONS

EFDS/ABND	Évaluation fondée sur le dialogue social ( <i>Assessment-based National Dialogue</i> )
SIDA	Syndrome d'immunodéficience acquise
OC	Organisations communautaires
CLICS	Comités communautaires de mise en œuvre du LEAP ( <i>Community-Based LEAP Implementation Committees</i> )
AE/CSP	Aide à l'enfant ( <i>Child Support Grant</i> )
OSC	Organisations de la société civile
SNSB/ENSSB	Stratégie nationale de sécurité sociale de base ( <i>Estratégia Nacional de Segurança Social Básica</i> )
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
OC/FBO	Organisations confessionnelles ( <i>Faith-based organizations</i> )
VIH	Virus de l'immunodéficience humaine
OIT	Organisation internationale du travail
IGSGI/IMIS	Institut de gestion des systèmes de gestion des informations ( <i>Institute for the Management of Information Systems</i> )
TIC	Technologies de l'information et de la communication
LEAP	Programme du revenu de subsistance contre la pauvreté ( <i>Livelihood Empowerment Against Poverty</i> )
S&E	Suivi & évaluation
MCDMCH	Ministère du Développement communautaire et de la Santé maternelle et infantile ( <i>Ministry of Community Development, Mother and Child Health</i> )
MESW	Ministère de l'Emploi et de la Protection sociale ( <i>Ministry of Employment and Social Welfare</i> )
SIG/MIS	Système d'information de gestion ( <i>Management Information System</i> )
ONG	Organisation non gouvernementale
NHIA	Autorité nationale de l'assurance maladie ( <i>National Health Insurance Authority</i> )
NHIS	Régime national d'assurance maladie ( <i>National Health Insurance Scheme</i> )
NSPC	Conseil national de protection sociale ( <i>National Social Protection Council</i> )
NSPP	Politique nationale de protection sociale ( <i>National Social Protection Policy</i> )
NSPS	Stratégie nationale de protection sociale ( <i>National Social Protection Strategy</i> )
OEV	Orphelins et enfants vulnérables
PASP	Programme de services sociaux productifs ( <i>Productive Social Welfare Programme</i> )
SASSA	Agence sud-africaine de sécurité sociale ( <i>South African Social Security Agency</i> )
PS	Protection sociale
SIGPS/SPMIS	Système d'information de gestion de la protection sociale
SPS/SPF	Socle de protection sociale ( <i>Social protection floor</i> )
SPLIT	Équipe technique de protection sociale et de subsistance ( <i>Social Protection and Livelihood Technical Team</i> )
FS/SSN	Filets sociaux ( <i>Social safety net</i> )
SGU/SWS	Service de guichet unique ( <i>Single window service</i> )
TASAF	Fonds d'action sociale de Tanzanie ( <i>Tanzania Social Action Fund</i> )
TdR	Termes de référence
GTT/TWG	Groupe de travail technique ( <i>Technical working group</i> )
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
V&E	Vulnérabilité et exclusion

# 1

---

## INTRODUCTION : DÉFIS ET OBSTACLES RENCONTRÉS POUR COORDONNER LA PROTECTION SOCIALE

---

Compte tenu de la nature multidimensionnelle de la vulnérabilité, la conception et la prestation de services de protection sociale relèvent généralement de plusieurs ministères (par ex. : travail, sécurité sociale, santé, éducation, agriculture, travaux publics, etc.). La protection sociale est traditionnellement assurée par différentes institutions et parties prenantes et cible certains groupes démographiques (par ex. : travailleurs du secteur formel) auxquels elle fournit des services spécifiques (par ex. : santé) ou différents types de transferts (par ex. : allocations familiales).

Sa prestation relève également de la responsabilité de différents ministères et organismes publics, dont des structures décentralisées et des gouvernements locaux. Les partenaires de développement (en particulier les organisations internationales et les organisations de la société civile) peuvent également jouer un rôle central en appuyant les gouvernements dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'exécution de programmes de protection sociale, en particulier dans les pays en développement.

La conception et la mise en œuvre d'un système de protection sociale requièrent la coordination des différentes organisations participant à la prestation des services de protection sociale et de transferts sociaux. La plupart des programmes de protection sociale sont toutefois conçus et mis en œuvre isolément et pratiquement dépourvus de toute passerelle ou complémentarité. Ce facteur a contribué à la fragmentation et au chevauchement des politiques et des programmes.

### 1.1 OBJECTIFS

Au terme de cette section, les participants :

- Auront compris les obstacles et défis rencontrés pour assurer une coordination efficace de la protection sociale ;
- Auront une idée de comment relever ces défis et surmonter ces obstacles ;
- Auront compris les avantages et les inconvénients de la coordination.



### 1.2 FACTEURS ENTRAUVANT LA COORDINATION DE LA PROTECTION SOCIALE ET CONTRIBUANT À SA FRAGMENTATION<sup>1</sup>

#### Absence d'un cadre national ou d'une stratégie de protection sociale

Les programmes de protection sociale obéissent souvent à différentes normes, lois et réglementations qui ne sont pas inscrites dans une même stratégie ou dans un même cadre national (poursuivant par exemple un même objectif ou des priorités convenues). Facteur de complexité et d'inefficacité, cette lacune entrave en outre la cohérence et la légitimité institutionnelle de la protection sociale.

#### Compréhension limitée des options les plus indiquées pour la mise en œuvre des systèmes

C'est particulièrement le cas dans les contextes où des programmes de protection sociale sont en place depuis longtemps. L'habitude de travailler de façon isolée peut rendre réticent au changement.

#### Connaissances limitées et absence de partage d'informations

Un secteur peut ignorer qu'un autre secteur s'intéresse également à son domaine de travail ou prend des initiatives similaires aux siennes. Ce manque d'information peut découler d'un manque de compétences ou d'autres raisons plus profondes. De nombreux domaines de politiques se caractérisent par une complexité susceptible de générer des chevauchements, dont beaucoup sont toutefois loin d'être évidents.

#### Manque de coordination et de dialogue entre les efforts nationaux, non étatiques et informels

De nombreux acteurs non étatiques ou informels et de nombreux groupes communautaires fournissent des services de protection sociale répartis entre différentes communautés et bénéficiant à une vaste palette d'acteurs, mais non coordonnés avec les politiques et programmes nationaux institutionnalisés.

#### Faible coordination verticale entre les niveaux central et local

Les objectifs de protection sociale fixés au niveau national et leur mise en œuvre décentralisée sont rarement unis par des liens clairs. Il est toutefois fréquent que les gouvernements locaux jouent un rôle central dans le domaine de la protection sociale par le biais des politiques de développement local ou de la mise en œuvre de politiques nationales, générant une certaine confusion en matière de responsabilités et de reddition de comptes entre les niveaux central et local. Certains gouvernements aggravent de surcroît leurs problèmes de coordination en divisant leurs ministères en organismes autonomes.

#### Faible coordination horizontale entre les différents acteurs participant à la gestion (et au financement) d'une vaste gamme de politiques et de programmes

Les programmes sont souvent gérés par différents organismes ou par différents départements investis de différentes responsabilités au sein d'un même organisme. En fonction du contexte national, les programmes peuvent en outre être menés par des bailleurs ou des ONG, ce qui peut conduire à une multiplication des programmes poursuivant des objectifs souvent contradictoires ou redondants, fonctionnant de façon isolée et ne suivant pas des stratégies ou priorités nationales, mais reflétant les approches et intérêts particuliers des bailleurs.<sup>1</sup>

#### Sous-financement et capacités organisationnelles limitées des principaux organismes chargés de la protection sociale<sup>2</sup>

Ce facteur limite souvent les capacités de politique et de planification et pose des problèmes de ressources humaines dans la réalisation des principales fonctions ministérielles aux niveaux national et décentralisé. De plus, la coordination est souvent perçue comme un coût pesant sur les organismes et organisations plutôt que comme un avantage potentiel. Les avantages de la coordination ne sont pas connus avec certitude.

1. Rawlings, L, Murthy, S. et Winder, N. 2013. *Common Ground: UNICEF and World Bank Approaches to Building Social Protection Systems*. Janvier 2013. UNICEF et la Banque mondiale.

2. The Presidency: Department of Performance Monitoring and Evaluation (2013) *Impact and implementation Evaluation of Government Coordination Systems – International Literature Review*, DPME: Pretoria.



## INTRODUCTION : DÉFIS ET OBSTACLES RENCONTRÉS POUR COORDONNER LA PROTECTION SOCIALE

### Multiplicité des calendriers et des cycles de planification

Le temps constitue un autre obstacle à la coordination. La coordination des programmes à des moments précis constitue la forme de coopération la plus courante entre les organisations ; elle pose toutefois problème, dans la mesure où l'efficacité des programmes et des organismes repose sur une collaboration sur de plus longues périodes.

### Liens limités ou inexistant entre les programmes contributifs et non contributifs

Dans certains contextes, parallèlement aux systèmes contributifs traditionnels, des réformes ont été adoptées pour étendre la couverture de la protection sociale aux couches les plus pauvres de la population. Cette approche a toutefois fait émerger un système dual (assurance sociale et assistance sociale) axé sur différents groupes ou imprévus et pas nécessairement doté d'instruments coordonnés.

### Recours à différents systèmes d'administration (par ex. : sélection et identification, exécution, enregistrement et/ou suivi et évaluation) pour chaque programme

Ce facteur amoindrit la coordination entre les programmes et exacerbe la possibilité d'erreurs d'inclusion et de doublons, tout en entravant la capacité des administrateurs de programmes à communiquer avec le reste des programmes pour assurer une meilleure gestion des processus communs.

### Difficultés liées au niveau de responsabilité

Pour assurer une responsabilisation efficace, des niveaux de responsabilité et des objectifs clairs doivent être fixés en matière d'utilisation des fonds publics. La coordination peut brouiller certaines de ces relations d'autorité et entraver le traçage des sources de pouvoir juridique et l'utilisation des fonds publics (par ex. : fonds partagés).

### Mauvaise coordination des systèmes de performances

Il existe des systèmes de performances communs à différents départements ou programmes, voire à l'ensemble du système gouvernemental. Comme aucun de ces systèmes ne s'approprie les indicateurs ou n'est directement responsable des résultats qu'ils reflètent, aucun d'entre eux n'assume la responsabilité individuelle des résultats, ce qui crée une lacune claire en matière de responsabilisation. Il existe une probabilité plus élevée pour qu'un administrateur de programme individuel manifeste un niveau d'engagement inférieur envers des objectifs transversaux qu'envers les objectifs d'un programme dont il est directement responsable.

### Protection du budget

Les départements ou ministères peuvent s'efforcer de protéger leurs budgets. Dans les domaines de travail conjoint où aucun accord clair n'a été signé quant au partage des dépenses, il existe une possibilité pour qu'un organisme finisse par en subventionner involontairement un autre. Quand ce domaine ne relève pas du champ d'action ou de la responsabilité de l'organisme et que son financement n'exerce pas une forte influence sur la prestation des services, un tel accord risque de n'être guère attrayant aux yeux des organismes concernés.

En période de difficultés financières, la coordination permet d'éliminer des activités incohérentes ou redondantes. Les restrictions budgétaires poussent toutefois les organismes à se concentrer sur leurs fonctions et activités de base et à se défendre contre ce qu'ils perçoivent comme des menaces extérieures. Les organismes peuvent par exemple ne pas se montrer ouverts à coopérer avec d'autres organismes fournissant des services similaires ou complémentaires, susceptibles d'être perçus comme des « menaces ».

### Questions de « chasse gardée »

Un ministère peut chercher à maintenir ou à étendre son domaine de responsabilités. Certains spécialistes indiquent qu'il s'agit selon les institutions de l'un des principaux facteurs entravant la collaboration des départements ou ministères.

### Bureaucratie

Les perspectives de différents départements ou ministères relevant d'un même organisme sur une même question peuvent varier en fonction de leurs objectifs et méthodes de travail, ou encore de leurs façons de penser et d'agir.



### 1.3 QUELS SONT LES PRINCIPAUX AVANTAGES ET INCONVÉNIENTS DE LA COORDINATION ?<sup>3</sup>

- Toute forme de collaboration comporte des avantages et des inconvénients.
- Les organismes doivent évaluer les avantages et les inconvénients de travailler isolément et les comparer à ceux de coordonner leur travail, en tenant compte de l'intérêt des populations desservies.
- Les organismes impliqués doivent convenir qu'il peut s'avérer plus efficace de collaborer pour atteindre un résultat final que de travailler séparément pour n'en atteindre qu'une partie.

Tableau 1 : Les avantages et les inconvénients de la coordination

AVANTAGES/BÉNÉFICES	COÛT/INCONVÉNIENTS
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Peut générer de meilleurs résultats pour la population (par ex. : couverture universelle)</li> <li>• Aide à véhiculer une « vision générale » ou des objectifs stratégiques (par ex. : développement durable) qui ne se reflètent pas toujours dans les objectifs individuels des organismes ou ministères.</li> <li>• Contribue à générer des synergies et à maximiser l'efficacité des politiques et la prestation de services.</li> <li>• Génère des économies d'échelle (par ex. : partage des infrastructures, installations, informations, données, propriétés, etc.).</li> <li>• Crée un précédent concernant le fonctionnement du gouvernement susceptible d'être réutilisé dans des domaines autres que la protection sociale.</li> <li>• Oriente les services vers les bénéficiaires et donc leur qualité et leur facilité d'utilisation.</li> <li>• Contribue à établir des priorités, à résoudre d'éventuels conflits et à atteindre des compromis dans la prise de décisions.</li> <li>• Améliore les relations de travail avec d'autres organismes et ministères susceptibles de jouer un rôle essentiel dans des succès à venir et à atteindre des objectifs transversaux (par ex. : formalisation).</li> <li>• Contribue à l'autonomisation des administrations locales et, ce faisant, au bon déroulement du processus de décentralisation.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crée une couche supplémentaire de personnel responsable de la coordination susceptible de générer une certaine confusion en matière de niveaux de responsabilité</li> <li>• Entraîne un allongement des processus de prise de décision</li> <li>• Complique la mesure de l'efficacité et de l'impact à cause du besoin de maintenir des systèmes d'évaluation des performances plus sophistiqués</li> <li>• Génère des coûts directs et indirects liés à la gestion et au personnel chargé d'élaborer et d'appliquer les accords de collaboration</li> <li>• Mène au consensus et à une « moindre résistance » au lieu d'encourager la prise de décisions plus audacieuses consistant à atteindre des compromis pour améliorer le système</li> <li>• Peut requérir des plans de développement de capacités, notamment au niveau local.</li> </ul>

Source : *Tableau élaboré par les auteurs.*

3. State Services Commission, (2008), "Factors for Successful Coordination", Gouvernement néozélandais.





### 1.4 ALORS POURQUOI COORDONNER LA PROTECTION SOCIALE ?

La coordination est nécessaire à l'établissement de systèmes de protection sociale pour :

- Garantir que le droit à la protection soit une réalité sur le terrain (coordination verticale) ;
- Garantir l'efficacité du système en évitant les doublons et en générant des synergies entre les différentes composantes du système (les transferts sociaux doivent se compléter sur les dimensions horizontale et verticale de la coordination de la protection sociale pour garantir la couverture universelle et l'adéquation des prestations) ;
- Garantir l'efficacité du système de protection sociale en luttant contre la nature multidimensionnelle de la pauvreté.

La coordination est également nécessaire pour mieux intégrer les systèmes de protection sociale dans le contexte d'un plus vaste agenda de politiques et de développement, mais aussi pour accroître l'efficacité du secteur public :

- Lorsqu'elle est bien coordonnée, la protection sociale peut stimuler l'expansion de l'accès aux services et, ce faisant, contribuer à l'obtention de résultats meilleurs et plus équitables ;
- La bonne coordination des systèmes de protection sociale renforce la résilience contre la pauvreté et les chocs ou situations d'urgence et accroît l'autonomie économique ;
- Les politiques et services peuvent être conçus pour des communautés particulières ou des groupes de bénéficiaires, c'est pourquoi une bonne coordination entre agences peut servir à réorienter ces dernières autour de groupes de bénéficiaires et éviter les doublons de services.
- En regroupant les meilleures ressources, il devient possible de fournir de meilleures solutions ; la diversité des idées et des compétences a déjà démontré sa capacité à produire de meilleurs résultats et des services de meilleure qualité.

Enfin, la coordination au sein d'un système de protection sociale et entre ce système et d'autres domaines de politique publique constitue une nécessité, non seulement pour garantir l'adéquation et la cohérence du système lui-même, mais aussi pour en garantir l'efficacité et la viabilité financière.

*Lorsque les bonnes agences se coordonnent sur une question complexe, elles peuvent mettre au point des solutions fondées sur meilleure compréhension de sa portée globale et mener ainsi des interventions plus efficaces.*

*En somme, la coordination est souvent jugée nécessaire pour réduire l'écart séparant les intentions déclarées des gouvernements et la réalité du terrain vécue par les citoyens. Selon différentes études consacrées aux approches des gouvernements, l'existence d'un décalage entre les actes et les paroles découle souvent d'obstacles de taille à la coordination (Gregory, 2006).*

# 2

## LE BESOIN DE COORDINATION DANS LE DOMAINE DE LA PROTECTION SOCIALE

La stratégie de protection sociale d'un pays, mais aussi l'élaboration, la mise en œuvre et le fonctionnement de son système de protection sociale, sont par définition multisectoriels et impliquent différentes couches d'administration qui requièrent une coordination au niveau des politiques, du programme et de l'administration, mais aussi une coordination verticale traversant les différents niveaux d'administration.

### 2.1 OBJECTIFS

Au terme de cette section, les participants :

- Disposeront d'une bonne définition fonctionnelle de la coordination de la protection sociale ;
- Auront compris que l'approche des socles de protection sociale repose sur la coordination et l'intégration ;
- Auront compris que le concept de coordination renvoie à une continuité d'activités conjointes.

### 2.2 DÉFINITION DE LA COORDINATION DE LA PROTECTION SOCIALE

Dans le contexte de la protection sociale (des politiques sociales), la coordination renvoie au travail conjoint de tous les acteurs intervenant aux niveaux des politiques, des programmes et de la prestation des services (en menant des activités conjointes) dans le but de réduire la vulnérabilité et la pauvreté.

Elle peut se définir comme l'alignement et l'harmonisation de toutes les activités des intervenants (aux niveaux du programme et de l'administration) de façon cohérente et globale pour atteindre des objectifs clairement identifiés et partagés (au niveau des politiques). Une relation verticale (coordination verticale) doit évidemment relier le niveau des politiques et le niveau opérationnel.

### 2.3 LES SOCLES DE PROTECTION SOCIALE PROPOSENT UNE APPROCHE GLOBALE DE LA PROTECTION SOCIALE

Les Socles de protection sociale (SPS) de l'Organisation internationale du travail (OIT) sont un ensemble de politiques sociales dont l'objectif consiste à promouvoir une approche complète, cohérente et coordonnée de la protection sociale (PS) garantissant la protection des bénéficiaires tout au long de leur vie.

Les SPS reposent sur le principe de justice sociale qui :

- Garantit un accès universel à des soins de santé de base et répond à d'autres besoins, conformément aux priorités nationales ;
- Garantit l'accès à une sécurité élémentaire de revenus sous la forme de transferts sociaux aux enfants, aux personnes âgées et handicapées, ainsi que des prestations de soutien au revenu destinées aux chômeurs et aux travailleurs pauvres.

Le concept de socle de protection sociale repose sur une approche globale et cohérente de la protection sociale (approche systémique). Il promeut une coordination horizontale (c.-à-d. entre les secteurs) et une approche systémique de la mise en place d'une protection sociale complète.

### 2.3.1 La coordination au sein du système de protection sociale selon l'approche des SPS

- La dimension horizontale des socles de protection sociale (c.-à-d. la couverture universelle) résulte de la coordination de régimes et programmes existants et de l'élaboration d'une stratégie destinée à combler les lacunes. La conception et la mise en œuvre d'un socle de protection sociale exigent donc une bonne coordination entre les différentes organisations chargées de fournir des transferts et des services.
- La concrétisation de la dimension verticale requiert également l'installation de mécanismes de coordination. Il est en effet escompté que les différentes parties prenantes se complètent pour accroître la qualité de la protection sociale fournie (par ex. : ensembles de prestations plus adéquates et complètes), en tenant compte des normes internationales minimales et en progressant dans cette direction.

#### Deux principes directeurs de la Recommandation n° 202 portent sur la coordination :

- Il convient de s'éloigner de l'approche traditionnelle et segmentée de la protection sociale (opposant l'assistance sociale et l'assurance sociale). Pour fournir une meilleure assistance aux bénéficiaires tout au long de la vie, il convient en outre de coordonner les régimes contributifs et non contributifs et de prévoir la mobilité des droits afin de n'exclure personne.
- Les socles de protection sociale doivent être intégrés aux plans de développement national et leurs moyens de mise en œuvre (dont les modalités de coordination) doivent être flexibles et confiés au soin des pays eux-mêmes.<sup>4</sup> La conception et la mise en œuvre des SPS doivent être organisées conformément aux normes de travail nationales imposant la coordination et la collaboration des multiples parties prenantes.

#### Encadré 1 : Aspects de la Recommandation (n° 202) sur les socles de protection sociale (2012) relatifs à la coordination

Section 3 (m, n) : les Membres devraient appliquer les principes de cohérence entre les institutions chargées d'assurer les services de protection sociale ; et de services publics de qualité améliorant l'efficacité des systèmes de sécurité sociale.

Section 10 (c) : Lors de la conception et de la mise en œuvre des socles nationaux de protection sociale, les Membres devraient assurer la coordination avec d'autres politiques favorisant l'emploi formel, la création de revenus, l'éducation, l'alphabetisation, la formation professionnelle, les qualifications et l'employabilité, réduisant la précarité et promouvant l'emploi stable, l'esprit d'entreprise et les entreprises durables dans le cadre du travail décent.

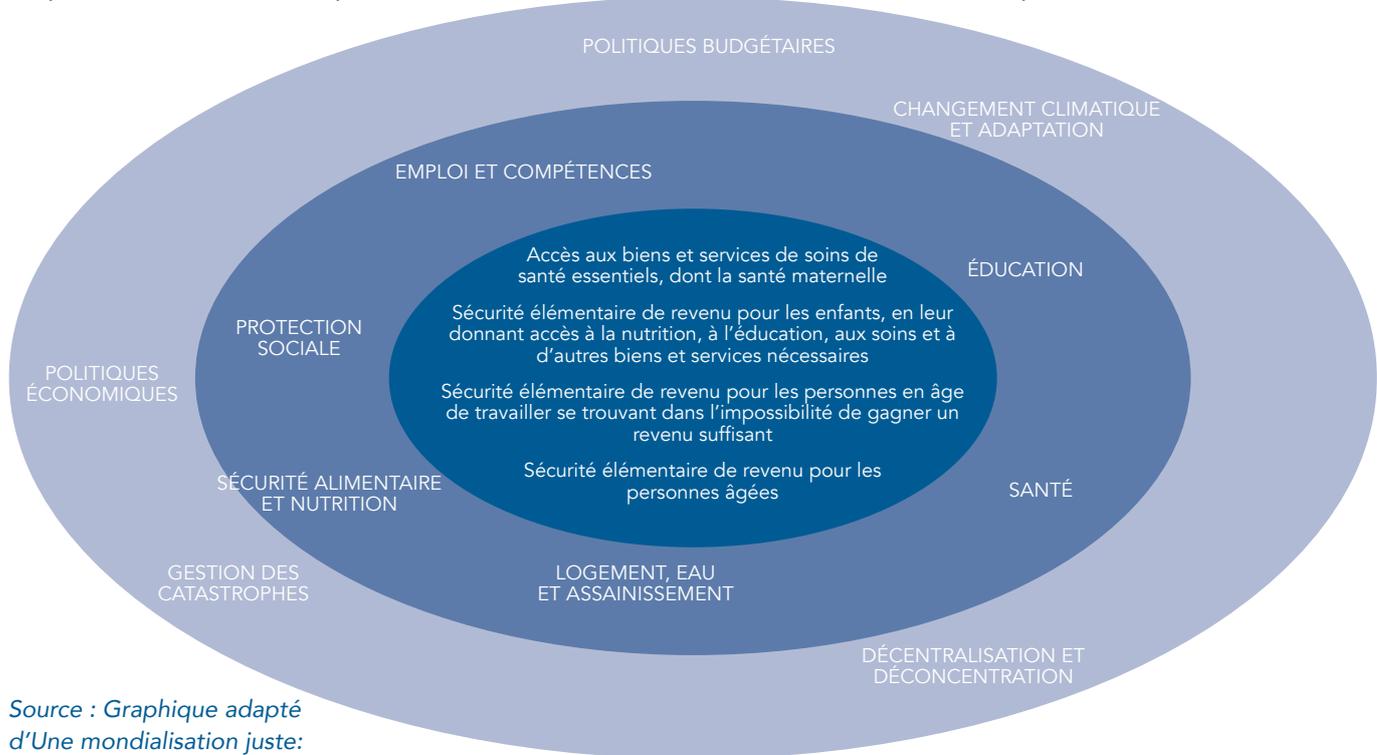
Section 13 (2) : Les Membres devraient progressivement édifier et maintenir des systèmes de sécurité sociale complets et adéquats, cohérents avec les objectifs des politiques nationales et chercher à articuler les politiques de sécurité sociale avec les autres politiques publiques.

Source : Recommandation n° 202 de l'OIT.

4. Socle de protection sociale pour une mondialisation juste et inclusive. Rapport du Groupe consultatif présidé par Michelle Bachelet. 2011. Genève : OIT.

### 2.3.2 Coordination entre le système de protection sociale et d'autres domaines de politiques publiques dans les approches de SPS

Graphique 1 : Les SPS ou des politiques sociales intégrées pour protéger et autonomiser les personnes tout au long de la vie



Source : Graphique adapté d'Une mondialisation juste: créer des opportunités pour tous, février 2004, OIT.

L'approche des SPS reconnaît que la protection sociale est un domaine qui ne peut exister de façon isolée et autonome :<sup>5</sup>

- La PS est interdépendante d'une palette de domaines de politiques sociales : la santé, la sécurité alimentaire, l'éducation, la formalisation et les politiques d'emploi.
- Elle est aussi étroitement liée aux politiques de développement économique en raison de ses retombées positives sur les économies locales, la productivité des ménages et la participation au marché du travail, qui entraîne à son tour une croissance plus durable et équitable.
- Les politiques de protection sociale devraient également être coordonnées avec les stratégies d'égalité des genres et d'autonomisation des femmes, dans la mesure où elles reconnaissent le rôle joué par les ménages et notamment par les femmes dans la prestation de soins.
- Les politiques de protection sociale peuvent être liées à la gestion des risques de catastrophes et d'adaptation au changement climatique, qui poursuivent les mêmes objectifs.
- Pour garantir la viabilité des SPS, il importe d'assurer la cohérence des politiques de protection sociale et du contexte financier, budgétaire et économique national. Pour ce faire, les ministères des Finances, les départements chargés du budget et de la planification, ainsi que les institutions financières internationales jouent un rôle central dans les efforts de coordination.
- Les prestations de protection sociale doivent être distribuées à proximité des lieux de travail et de résidence des habitants. Cette proximité est liée aux structures administratives du pays, il importe donc que les politiques de protection sociale soient cohérentes avec les réformes et politiques de décentralisation et de déconcentration.

5. Article 10 de la Recommandation No. 202.



### 2.3.2.1 Cohérence de la protection sociale et des politiques de décentralisation

Un nombre croissant de pays africains délègue progressivement les décisions relatives aux programmes et à l'allocation des ressources au niveau de leurs provinces. D'une part, une telle délégation peut créer des opportunités de collaboration entre les secteurs en assurant une adaptation accrue des politiques et programmes aux contextes spécifiques et aux besoins locaux, mais elle peut également faire surgir de nouvelles difficultés. La déconcentration de l'administration semble permettre une certaine coordination entre les secteurs, en particulier lorsque des réunions de coordination sont organisées au niveau des provinces, permettant ainsi des échanges d'informations entre les différents secteurs. Une certaine décentralisation des compétences permet d'ajuster les programmes aux situations locales. D'autre part, les premiers pas vers la décentralisation des compétences (par ex. : nouvelles lois, réglementations, structures organisationnelles) risquent de ne guère avoir d'effet tant que les capacités n'ont pas été développées au niveau local. Dans des contextes où les compétences relatives aux programmes de protection sociale relèvent de différents niveaux, la délégation des compétences peut compliquer encore davantage la collaboration entre les secteurs. Au Kenya et au Pérou par exemple (Slater et al., 2016c ; Espinoza et al., 2016), les compétences agricoles relèvent des municipalités et départements, respectivement, tandis que la protection sociale est centralisée.<sup>6,7</sup>

## 2.4 LA CONTINUITÉ DES RELATIONS

« Il n'existe pas de méthode de collaboration universelle, dans la mesure où celle-ci dépend de différents facteurs (par ex. : capacités institutionnelles, questions à résoudre, taille de la population à atteindre, etc.). »

La relation entre deux acteurs ou plus doit se situer sur une continuité d'intensité et dépend des questions suivantes :

- Quels sont les résultats que les parties prenantes cherchent à atteindre ?
- Qu'est-ce qui est partagé ?
- Quels sont les risques en matière de responsabilisation ou les implications en matière de ressources ?

La coordination peut varier en intensité, d'une coordination peu complexe ou « flexible » reposant sur des accords simples (deux secteurs peuvent se contenter de partager des connaissances et des objectifs tout en planifiant chacun de leur côté leurs propres politiques et programmes) à une coordination plus complexe reposant sur des accords intégrés (partage des objectifs, activités et ressources humaines, financières et informatiques).

Quelques exemples :

- Partage d'informations, de connaissances et d'expériences pour l'élaboration de politiques et de stratégies, la conception de programmes et la prestation de services, l'évaluation et l'ajustement de programmes et de services ;
- Partage de ressources sans partage de travail ou de personnel, où les ressources sont mises en commun pour donner accès à des fonds supplémentaires pour la mise en œuvre des programmes ou la prestation de services ;
- Prise de décision conjointe et collaboration en matière de planification, mise en œuvre et révision des programmes.

La coordination peut être vue comme une continuité de relations reposant sur un niveau croissant de confiance et de partage de ressources, de risques et de récompenses ou de résultats. La continuité doit commencer par la création d'un réseau (sans partage de ressources) pour ensuite passer à la coordination (partage minimal de ressources), à la coopération (partage relatif de risques et de récompenses), à la collaboration (partage de risques, de responsabilités et de récompenses) et enfin à l'intégration sous la forme d'une fusion des programmes et des structures.<sup>8</sup> Cette continuité est représentée dans le Tableau 2.<sup>9</sup>

6. Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO, 2016), Renforcer la cohérence entre l'agriculture et la protection sociale pour lutter contre la pauvreté et la faim en Afrique: outil de diagnostic

7. From Protection to Production: Coordinating social protection and agriculture - Initial thoughts on key issues. Source: [http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/p2p/workshops/Coordinating\\_Sp\\_Ag\\_issues\\_V5\\_final](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/p2p/workshops/Coordinating_Sp_Ag_issues_V5_final). Consulté le 28 septembre 2014.

8. The Presidency: Department of Performance Monitoring and Evaluation (2013) Impact and implementation Evaluation of Government Coordination Systems – International Literature Review, DPME: Pretoria.

9. State Government Victoria (2007) Victorian approaches to joined up government, State Government of Victoria State Services Authority: Melbourne.



## LE BESOIN DE COORDINATION DANS LE DOMAINE DE LA PROTECTION SOCIALE

Il existe aussi d'autres approches permettant de renforcer la coordination des programmes ; elles seront décrites plus en détail dans la section 5 du présent module.

Tableau 2. Continuité des relations

CRÉATION D'UN RÉSEAU (NETWORKING)	COORDINATION	COOPÉRATION	COLLABORATION	INTÉGRATION
Échange d'informations bénéficiant à tous	Échange d'informations bénéficiant à tous	Échange d'informations	Échange d'informations	Partage intégré des informations (par ex. : base de données des bénéficiaires)
Relation informelle	Relation formelle	Relation formelle	Relation formelle	Relation formelle reflétant la diversité des idées et des expériences
Niveau minimum de temps et de confiance	Niveau modéré de temps et de confiance	Niveau substantiel de temps et de confiance	Niveau élevé de temps et de confiance	Niveau élevé de temps et de confiance
Pas de partage de ressources	Partage de ressources minimal	Partage de ressources pour atteindre des objectifs communs	Partage des ressources et formation des partenaires pour atteindre des objectifs communs	Fusion des ressources (humaines, financières, informatiques, propriétés, etc.)
Modification limitée des activités	Modification des activités	Modification des activités et partage relatif des risques et récompenses	Modification des activités et partage des risques, responsabilités et récompenses	Planification (conjointe) intégrée et mise en œuvre des programmes/organismes/structures

Source : Tableau élaboré par les auteurs et adapté de State Government Victoria (2007) *Victorian approaches to joined up government*, State Government of Victoria State Services Authority : Melbourne.



### Note :

- Sur le chemin vers l'intégration, les mécanismes de coordination sont institutionnalisés et se complexifient donc pour garantir la fusion complète des services de protection sociale.
- L'intégration dépasse le partage des responsabilités ou la délégation de compétences : elle implique généralement une gestion partagée et la responsabilité collective des organismes concernés quant aux résultats de l'accord.
- Une approche véritablement intégrée (colonne droite du tableau) requiert l'établissement d'objectifs communs, des interdépendances reconnues, des niveaux élevés d'engagement et un partage des résultats et responsabilités.

## 2.5 PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

- La vulnérabilité se caractérise par une nature multidimensionnelle qui doit être abordée sous de nombreux angles au moyen d'une réponse multisectorielle bien coordonnée.
- Les concepts de coordination et d'intégration sont des principes fondamentaux sur lesquels repose l'approche des socles de protection sociale. Celle-ci souligne le besoin d'un ensemble de politiques et de programmes axés sur la protection et l'autonomisation des citoyens tout au long de la vie.
- L'action conjointe peut se situer sur une continuité de relations s'échelonnant de la simple création de réseau (*networking*) à l'intégration, en passant par la coordination, la coopération et la collaboration.

# 3

---

## INTRODUCTION AUX NIVEAUX DE COORDINATION DE LA PROTECTION SOCIALE

---

Pour être véritablement efficace, la coordination horizontale doit se faire à trois niveaux : les politiques, les programmes et l'administration. Les efforts de coordination doivent en outre prévoir un mécanisme garantissant la coordination verticale des différents niveaux. Cette démarche permettra l'adoption d'une approche globale, de la planification à la mise en œuvre, mais aussi la mise en place intégrée et globale des institutions et des mécanismes nécessaires pour lutter contre les différentes vulnérabilités.

### 3.1 OBJECTIFS

Au terme de cette section, les participants :

- Auront pris connaissance du besoin de coordination horizontal aux différents niveaux du système de protection sociale (politiques, programme et administration), mais aussi des acteurs intervenant à chaque niveau du système ;
- Auront pris connaissance du besoin de mécanismes de coordination verticale.

### 3.2 MODÈLE CONCEPTUEL DE COORDINATION DE LA PROTECTION SOCIALE

*Encadré 2 : La coordination des structures horizontales et verticales*

La coordination horizontale relie les différents ministères chargés de mettre en œuvre les politiques de protection sociale par le biais d'activités intersectorielles.

La coordination verticale relie les différents niveaux d'une hiérarchie ou différents niveaux de structures (par ex. : niveaux national/sous-national/provincial/régional et niveaux local/municipal/communautaire).

Source : Encadré élaboré par les auteurs.

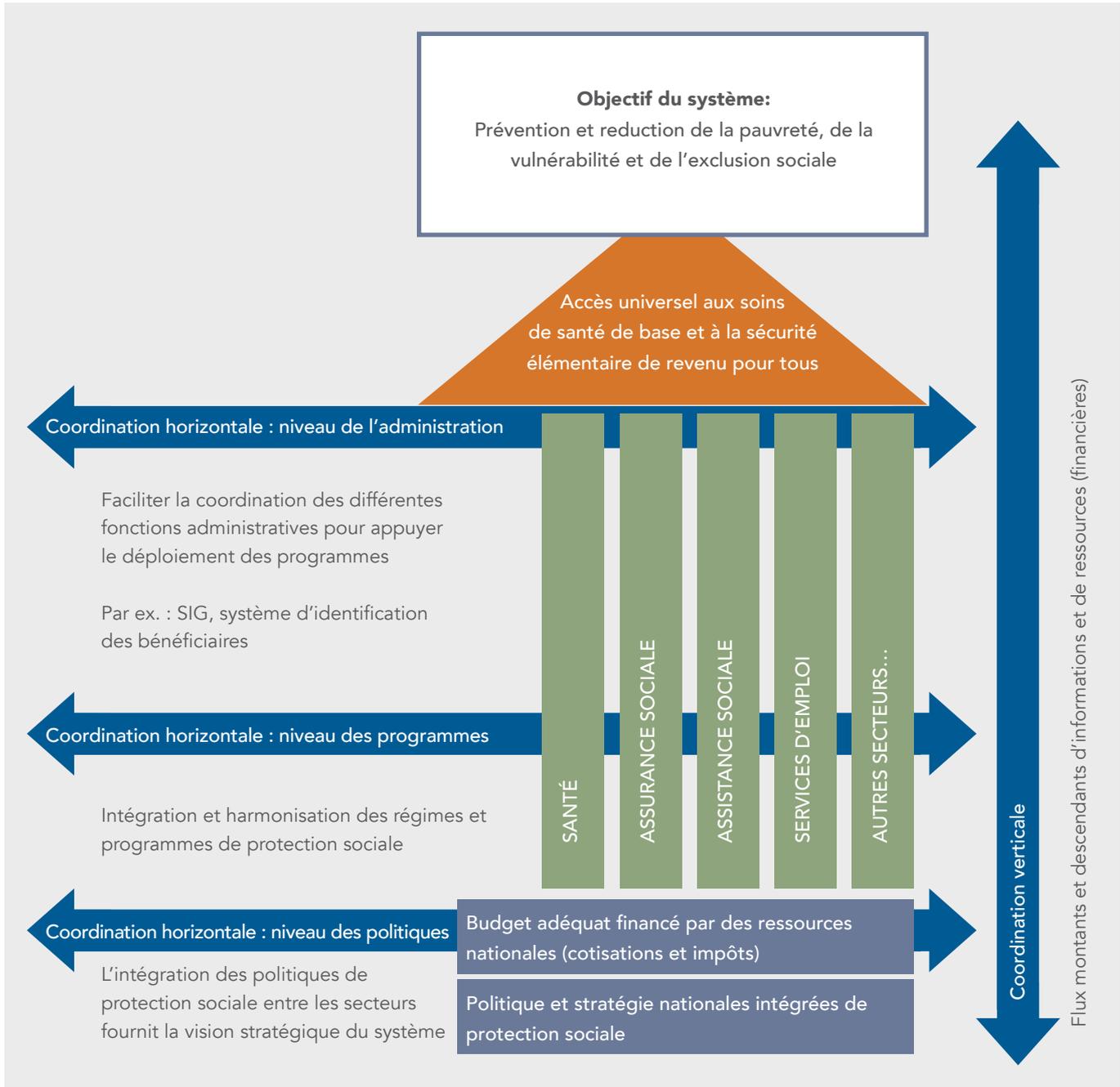




La façon dont les différents niveaux de coordination interagissent pour renforcer l'ensemble du système de protection sociale est illustrée dans le diagramme du Graphique 2, sous forme de maison.

- Le système de protection sociale comprend différentes composantes qui peuvent fonctionner séparément, mais sont interdépendantes et se complètent à la façon d'un système pour atteindre l'objectif général de réduire et de prévenir la pauvreté, la vulnérabilité et l'exclusion sociale. Ensemble, ces composantes garantissent un accès universel aux services de base de santé et de revenu pour tous (aide à l'enfant, protection sociale pendant l'âge de travailler et pension de vieillesse).
- Le système repose sur la législation nationale intégrée en matière de protection sociale, de politiques et de stratégies, mais aussi d'un budget adéquat et expressément alloué à la protection sociale et financé par des ressources nationales (impôts et cotisations). C'est ici qu'intervient la coordination horizontale au niveau des politiques, qui cherche à assurer la cohérence générale des politiques entre les structures du gouvernement (différents ministères sectoriels sont chargés de différentes composantes du système).
- La coordination horizontale au niveau de l'administration et des programmes recouvre les différents piliers et facilite l'alignement, l'intégration et l'harmonisation des programmes et des sous-systèmes sur lesquels ils reposent.
- La coordination verticale garantit la cohérence globale des fondations et de l'exécution des programmes de protection sociale. Elle doit inclure le flux de ressources et d'informations circulant du haut vers le bas et du bas vers le haut.

Graphique 2 : Les différents niveaux de coordination d'un système de protection sociale



Source : Graphique élaboré par les auteurs.



### 3.3 COORDINATION HORIZONTALE AU NIVEAU DES POLITIQUES

#### Objectifs : garantir la cohérence des politiques entre les organes du gouvernement

Le niveau des politiques constitue le plus haut niveau d'action, où sont définis les objectifs et fonctions du système de protection sociale, qui s'inscrit dans le cadre des objectifs et paramètres fixés par le pays.

- À ce niveau, la coordination consiste en une vision stratégique générale visant à améliorer l'intégration et la coordination des fonctions des programmes.
- L'élaboration des cadres politiques et juridiques vise à établir des principes directeurs pour la protection sociale et la coordination intersectorielle.
- Les décisions relatives aux programmes et à leur mission sont prises à ce niveau.
- À ce niveau, la coordination contribue à la cartographie des dispositifs financiers et institutionnels à mettre en place pour faciliter la coordination entre différents ministères et secteurs.

### 3.4 COORDINATION HORIZONTALE AU NIVEAU DU PROGRAMME/INSTITUTIONNEL

#### Objectifs : améliorer la conception des programmes existants et promouvoir l'harmonisation du portefeuille des programmes

Au niveau du programme/institutionnel, des efforts de conception peuvent être déployés pour améliorer la coordination des programmes et mieux les relier à d'autres programmes et secteurs.

- C'est à ce niveau que sont abordées les questions liées à l'intégration et à l'harmonisation<sup>10</sup> de régimes et de programmes de protection sociale similaires.
- L'accent y est mis sur l'identification et la maximisation des synergies, mais aussi sur la consolidation des liens existant entre des programmes de différents secteurs (par ex. : relier les bénéficiaires de l'assistance sociale à des programmes du marché du travail, comme des programmes de travaux publics, ou relier les régimes d'assistance sociale à l'assurance sociale pour les travailleurs de l'économie informelle).
- Si un programme s'inscrit dans un système cohérent et dans un réseau de réponses, il est plus probable qu'il produise un impact supérieur sur le bien-être social.<sup>11</sup>
- L'alignement des programmes de protection sociale aux stratégies de réduction de la pauvreté et d'inclusion sociale renforce la coordination multisectorielle, permettant ainsi aux pays de fournir des solutions plus globales et mieux orientées vers le développement.<sup>12</sup>

### 3.5 COORDINATION HORIZONTALE AU NIVEAU DE L'ADMINISTRATION<sup>13</sup>

#### Objectif : renforcer l'efficacité de la prestation des services, améliorer la qualité de ces services depuis la perspective des utilisateurs et réduire les doublons et les coûts de transaction

Ce niveau comprend la coordination des systèmes appuyant le déploiement d'un ou plusieurs programme(s). Il se concentre sur les composantes de base assurant les processus essentiels des programmes de protection sociale.

10. L'intégration peut supposer la fermeture de certains programmes et le transfert de bénéficiaires vers de nouveaux programmes ou des programmes consolidés, tandis que l'harmonisation suppose l'amélioration de la coordination entre les programmes (Robalino, Rawlings et Walker 2012: 17).

11. Rawlings et al 2013.

12. Rawlings et al 2013.

13. Rawlings et al 2013.



Différentes fonctions des programmes de protection sociale peuvent faire l'objet d'efforts de coordination au niveau de l'administration :

- Fourniture d'informations aux bénéficiaires et sensibilisation (c.-à-d. communication) ;
- Systèmes d'identification et d'enregistrement et critères de sélection ;
- Inscription des bénéficiaires ;
- Collecte des cotisations ;
- Systèmes de paiement et de distribution des prestations ;
- Mécanismes de réclamation et de réparation ;
- Suivi & évaluation.

Les expériences internationales les plus pertinentes en matière d'organisation de la coordination au niveau administratif peuvent être récapitulées par les points suivants :

- **Intégration de l'administration des services de protection sociale** : Utiliser des Systèmes d'information de gestion (SIG) intégrés tenant lieu de plateformes pour connecter différents programmes et créer des espaces d'intégration potentielle entre les programmes ;
- **Intégration des guichets uniques des services de protection sociale** : Mettre en place un guichet unique pour permettre aux bénéficiaires d'accéder aux systèmes de protection sociale (« administration à guichet unique », « services à guichet unique », « points de paiement uniques », etc.).

La profondeur de l'intégration varie. Un SIG intégré peut se limiter à la sélection des bénéficiaires ou couvrir des fonctions de suivi & d'évaluation (comme c'est le cas en Turquie). De même, les guichets uniques peuvent ne servir qu'à récolter des informations ou à enregistrer les données ou encore à distribuer les prestations (comme c'est le cas en Mongolie). Certains pays, comme Maurice, conjuguent les guichets uniques aux SIG intégrés. Cet aspect est abordé plus en détail dans la section 6 du présent module.

### 3.6 COORDINATION VERTICALE

**Objectifs : garantir la cohérence, la capacité de réaction au contexte local et la responsabilisation quant à la mise en œuvre du programme**

La coordination verticale relie les différents niveaux de gouvernement (fédéral, national, région/province, district, municipalité/village) pour garantir la mise en œuvre des politiques définies, la viabilité financière du système de protection sociale et la distribution décentralisée des transferts aux bénéficiaires.

La coordination verticale reconnaît que chaque couche qui compose le système de protection sociale dépend des capacités des autres couches à remplir également leurs tâches. La couche opérationnelle doit par exemple respecter les paramètres des régimes définis à des niveaux supérieurs ; à l'inverse, la couche de planification a besoin d'informations provenant du terrain.

La coordination verticale a pour objectif :

- De garantir la cohérence entre la vision politique et la conception du programme pendant la phase de mise en œuvre ;
- D'accroître l'efficacité de l'administration au moyen du principe de subsidiarité en déléguant des compétences aux administrations locales et à d'autres structures de niveau local ;
- D'améliorer le niveau d'information, de responsabilisation et d'appropriation à tous les niveaux.



### 3.7 PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

- Pour être véritablement efficace, la coordination du système de protection sociale doit se faire à trois niveaux : politiques, programmes et administration.
- La coordination verticale est également nécessaire pour garantir la cohérence entre le niveau des politiques et le niveau opérationnel.
- Elle permettra de garantir la cohérence générale des politiques entre les structures du gouvernement ; d'améliorer la conception des programmes existants ; et d'harmoniser le portefeuille des programmes et des sous-systèmes sur lesquels ils reposent.

# 4

---

## LA COORDINATION AU NIVEAU DES POLITIQUES

---

Il est essentiel que toutes les parties prenantes comprennent et adhèrent à la vision de la protection sociale et au mode de mise en œuvre promu pour garantir l'efficacité de l'élaboration et de la mise en œuvre du système de protection sociale. Le développement des Socles de protection sociale (SPS) définis au niveau national doit passer par des activités de coordination fortes et inclusives au niveau des politiques pour parvenir à un consensus autour des priorités, stratégies de développement et objectifs nationaux. Le principal objectif des efforts de coordination déployés au niveau des politiques consiste à définir le SPS national et à créer une feuille de route pour sa mise en œuvre.

### 4.1 OBJECTIFS

Au terme de cette section, les participants :

- Auront pris connaissance et sauront évaluer différentes composantes d'une bonne coordination au niveau des politiques.

### 4.2 DIMENSIONS, OBJECTIFS ET INSTRUMENTS DE COORDINATION AU NIVEAU DES POLITIQUES

Le niveau des politiques constitue le plus haut niveau d'action, où sont définis les objectifs et fonctions du système de protection sociale, qui s'inscrit dans le cadre des objectifs et paramètres fixés par le pays. Ce chapitre décrit les principaux facteurs et composantes de la coordination au niveau des politiques.



Tableau 3 : Récapitulatif de la coordination au niveau des politiques

DIMENSIONS DE LA COORDINATION AU NIVEAU DES POLITIQUES	OBJECTIFS	PRINCIPAUX INSTRUMENTS
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordination des différents départements et organismes qui opèrent au niveau d'un même ministère</li> <li>• Coordination des différents ministères participant à la protection sociale (dont le ministère des Finances)</li> <li>• Coordination du gouvernement et des partenaires concernés (partenaires sociaux, société civile, partenaires de développement)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Élaborer une vision commune du SPS dans le pays qui soit cohérente avec les politiques pertinentes et alignée à l'histoire et à la culture propres du pays, principalement vis-à-vis de la place des femmes au sein de la société</li> <li>• Définir les rôles et responsabilités des différents acteurs pour qu'ils se complètent mutuellement</li> <li>• Mettre en place l'entité et les indicateurs nécessaires pour superviser la mise en œuvre du SPS</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constituer les équipes de protection sociale</li> <li>• Utiliser le dialogue national pour évaluer la situation de la protection sociale et formuler des recommandations concernant l'élaboration d'un SPS défini nationalement</li> <li>• Définir une stratégie nationale de protection sociale réaliste contenant des priorités claires et partagées</li> <li>• Mettre en place un conseil d'administration ou un comité de supervision de la mise en œuvre de la feuille de route</li> <li>• Mettre en place un système de suivi et d'évaluation commun du SPS</li> <li>• Créer un appui financier pour la coordination en utilisant des fonds conjoints du gouvernement et d'autres mécanismes de financement conjoint des partenaires (financement collectif) ; adopter des approches de financement général du secteur ; et créer des fonds nationaux de protection sociale.</li> </ul>

Source : Tableau élaboré par les auteurs.

Les sections ci-dessous présentent d'autres instruments à appliquer dans la coordination des politiques : l'analyse des parties prenantes, la création de groupes de travail technique, l'élaboration de politiques de protection sociale et la création de mécanismes institutionnels de coordination des politiques.



### 4.3 ANALYSER LES PARTIES PRENANTES POUR IDENTIFIER CELLES À METTRE À CONTRIBUTION DANS LA COORDINATION AU NIVEAU DES POLITIQUES

#### Encadré 3 : Qu'est-ce qu'une partie prenante ?

Une partie prenante est un groupe ou un individu susceptible d'influencer ou d'être influencé par l'obtention d'un résultat particulier.

Source : "Factors for Successful Coordination", State Services Commission, février 2008, Gouvernement néo-zélandais.

La première étape vers l'amélioration de la coordination des politiques consiste à déterminer qui sont les parties prenantes concernées par le secteur de la protection sociale afin de les inclure dans le processus de révision ou d'élaboration de politiques. La liste suivante présente quelques-unes des principales parties prenantes traditionnelles de la protection sociale :

- Les fonctionnaires participants : 1) à la gestion de la conception et de la mise en œuvre de politiques et de programmes de protection sociale (par ex. : ministères des Affaires sociales, de l'Agriculture et du Travail) ; 2) au financement d'interventions (par ex. : ministère des Finances, commissions parlementaires) ; et 3) à l'appui à la coordination intersectorielle (par ex. : ministères de la Planification, comités de direction nationaux et décentralisés et groupes de travail sectoriels) ;
- Les partenaires de développement apportant un appui financier et/ou technique des politiques et programmes de protection sociale du gouvernement ;
- Les organisations de la société civile, dont les organisations de recherche, les prestataires de services non gouvernementaux et les organisations communautaires plaidant pour les services de protection sociale et participant à leur prestation.<sup>14</sup>

Quelques points à prendre en considération dans l'analyse des parties prenantes :

- La participation précoce de parties prenantes/partenaires peut représenter à la fois un risque et un avantage. En effet, il faut du temps pour bâtir une confiance et une compréhension mutuelles ; il importe donc de s'y prendre tôt pour générer une appropriation et une volonté de travailler ensemble. D'autre part, la création trop précoce d'un réseau de parties prenantes peut toutefois entraver l'atteinte d'un consensus. Avant de lancer des activités conjointes, il convient donc de réfléchir minutieusement à qui impliquer et à quand le faire.
- Il importe d'identifier les partisans de la protection sociale. Ils sont plus susceptibles de se trouver dans les ministères du Développement social/des Affaires sociales/du Développement communautaire/de la Protection sociale. On peut en outre trouver des partisans dans d'autres institutions publiques, comme dans des Conseils nationaux pour l'enfance et la jeunesse ou d'autres institutions de ce type.
- L'investissement de temps et d'énergie par les dirigeants de haut niveau pour appuyer et façonner des activités coordonnées est essentiel pour garantir le succès de la coordination. Un partisan de haut niveau peut accroître la visibilité d'une initiative et motiver l'équipe de la structure de coordination.
- La société civile joue souvent un rôle de garde-fou. Son vigoureux plaidoyer en faveur des plus pauvres crée est donc parfois source de tensions avec le gouvernement. Certaines organisations de la société civile interagissent étroitement avec le gouvernement, tandis que d'autres assument un rôle d'adversaire. Ces deux approches peuvent affecter la façon dont le gouvernement aborde le besoin de protection sociale.
- La communauté organisée des entreprises peut exercer une grande influence sur les législateurs, principalement en exigeant une plus grande responsabilisation du gouvernement quant aux services publics et aux finances publiques, soucieuse qu'une bonne utilisation soit faite des fonds publics. Certaines entreprises participent directement à des partenariats publics/privés ou profitent indirectement des activités de protection (par ex. : industrie agroalimentaire, télécommunications, banques ou intermédiaires financiers, secteur de la santé, etc.). Ouvrir le processus politique pour faire entendre leurs voix peut renforcer l'idée selon laquelle investir dans la protection sociale est propice aux affaires.

14. FAO, 2016.



Une analyse des parties prenantes peut aider à déterminer qui doit participer aux activités de coordination au niveau des politiques. Les questions suivantes peuvent orienter cette analyse.

Tableau 4 : Analyse des parties prenantes : exemples de questions

QUESTION	RÉPONSE
Qui sont les partisans et les alliés qui œuvreront pour placer la protection sociale au cœur des débats ?	
Quels sont leurs intérêts et objectifs spécifiques ?	
La protection sociale est-elle axée sur la pauvreté monétaire ou sur le développement du capital humain ?	
Y a-t-il des groupes prioritaires ?	
Quels programmes existants reflètent les politiques prioritaires ?	
Quelles sont les lacunes de ces programmes ?	
Qui sont les adversaires de la protection sociale ?	
Quelles sont leurs préoccupations ?	
Les dépenses de protection sociale rivalisent-elles avec leurs priorités ou existe-t-il d'autres facteurs justifiant leur position ?	
Existe-t-il des alliés non gouvernementaux ?	
Quels sont les risques d'impliquer la société civile ?	
Le gouvernement entretient-il une relation de coopération ou de confrontation avec la société civile ?	

Source : Tableau élaboré par les auteurs.



### 4.4 AMÉLIORER LA COORDINATION VIA L'ÉLABORATION OU LA RÉVISION DE POLITIQUES DE PROTECTION SOCIALE

Il est fondamental de fixer des objectifs communs pour pouvoir coordonner les efforts au niveau des politiques. L'organisation d'un dialogue national conduit à l'identification de priorités partagées qui permet à son tour aux parties prenantes d'élaborer leurs propres projets et activités dans le domaine déterminé par le consensus atteint dans le cadre du dialogue national.

L'élaboration/la révision de la politique de protection sociale peut s'avérer fondamentale pour jeter les bases d'une coordination efficace au niveau des politiques. Comme les points d'entrée des politiques spécifiques varient en fonction des pays, les acteurs doivent identifier les processus et structures les plus pertinentes et viables pour participer dans leur propre contexte.

#### 4.4.1 Constitution d'un groupe de travail pour l'élaboration ou la révision de la politique de protection sociale

Une structure consultative de coordination peut être créée pour garantir que la politique de protection sociale soit élaborée et révisée de façon intégrée et complète et éviter que les différentes parties prenantes ne travaillent de façon isolée. Elle peut prendre la forme d'un groupe de travail interministériel ou inter-agences et peut servir de plateforme d'échange d'informations et d'expériences entre spécialistes du secteur. La création d'une telle équipe peut également renforcer l'impact des politiques et des services de conseil technique dispensés au gouvernement, dans la mesure où les orientations ainsi fournies peuvent être collégialement débattues.

Les principaux aspects à garder à l'esprit pour la constitution de cette équipe ou de ce groupe de travail sont les suivants :

- **Leadership, mission et responsabilisation** : L'équipe ou le groupe de travail doit être dirigé(e) par un ministère doté de capacités suffisantes en matière de leadership. La structure doit également être clairement investie de la mission consistant à mener le processus de révision ; il convient également de définir clairement à qui cette structure de coordination rend des comptes ainsi que la portée de son pouvoir de décision.
- **Membres du groupe** : L'équipe ou le groupe de travail doit être représentatif(ve) des différentes institutions du gouvernement impliquées dans le secteur de la protection sociale, mais aussi d'autres acteurs tels que les entreprises, les travailleurs, les partenaires de développement et les organisations de la société civile concernées. Si des bailleurs appuient l'élaboration ou la révision de politiques de protection sociale, il importe également de coordonner leur participation à ce groupe.
- **Rôles et responsabilités** : Tous les membres de la structure de coordination doivent assumer des rôles et des responsabilités clairement définis qu'il convient d'inscrire clairement dans des termes de référence ou dans un protocole d'accord. Les fonctionnaires désignés pour y siéger doivent être expérimentés et participer à toutes les réunions. Pendant la première réunion, il peut être utile de dresser un plan annuel de réunions pour accroître la probabilité d'une participation maximale par la suite.

##### 4.4.1.1 *Élaboration ou révision du cadre juridique, de la stratégie de politique, du plan opérationnel et du cadre de suivi et d'évaluation pour la protection sociale*

L'établissement de priorités partagées pour l'extension de la protection sociale et la mise en œuvre d'un SPS doivent être inscrits dans un cadre stratégique et dans la politique nationale de protection. L'adoption d'une politique et d'une stratégie nationale de protection sociale constitue un moyen efficace de maintenir les priorités au-delà des changements de gouvernements. Elle fournit également un appui officiel pour formaliser la vision du pays en matière d'élaboration et de mise en œuvre de la protection sociale.

La préparation de cette politique et de cette stratégie force également le pays à garantir la cohérence des politiques de protection sociale et d'autres politiques nationales, principalement en termes de fonds disponibles (allocation du budget). Ces stratégies doivent reposer sur des objectifs spécifiques, pertinents et propres au contexte, sur des théories du changement claires et établies et sur de solides approches de gestion fondées sur des résultats, garantissant la capacité à planifier des interventions indiquées (où, quand, comment).



Les principales composantes du cadre de protection sociale doivent être les suivants :

- **Un document d'orientation**

Dans la mesure où la protection sociale couvre de nombreux secteurs différents, la politique nationale de protection sociale doit être complète et alignée au plan national de développement. La coordination doit être reconnue comme le principe directeur de la politique et doit contenir des détails relatifs aux dispositifs institutionnels nécessaires à la coordination horizontale et verticale de la protection sociale.

- **Un plan opérationnel détaillé**

Une fois élaborée, la politique/stratégie nationale de protection sociale doit être appliquée via un plan d'exécution qui détermine : 1) les programmes et activités spécifiques à entreprendre ; 2) les ministères/départements chargés de mener ces programmes et activités ; et 3) les ressources (humaines et financières) nécessaires pour mener ces programmes et activités.

- **Un budget**

Un budget du plan d'exécution doit être dressé, car l'élaboration de la politique de protection sociale doit tenir compte des ressources financières disponibles et sur l'allocation des ressources nécessaires.

- **Un cadre juridique**

Les politiques, stratégies et plans peuvent être réunis au sein d'un cadre juridique détaillé de protection sociale. Ce cadre peut servir à renforcer la vision commune de la protection sociale et jeter les bases de la coordination des différents ministères. Le Gouvernement mozambicain a par exemple mis au point un cadre juridique de protection sociale qui comprend les composantes suivantes (voir aussi le module LEG):

1. La loi de protection sociale de base, fondée sur trois piliers : la protection sociale de base, la sécurité sociale obligatoire et la sécurité sociale complémentaire ;
2. Le règlement du sous-système de base de protection sociale ;
3. Le règlement de la coordination du système d'assurance sociale obligatoire ;
4. La stratégie nationale de sécurité sociale de base.<sup>15</sup>

Ces composantes ont été réunies au sein d'un document intitulé « Cadre juridique de la sécurité sociale de base » (2012). De même, le Gouvernement zambien élabore actuellement un cadre juridique de PS complet composé des éléments suivants :

1. La politique nationale de protection sociale (2014) ;
2. Le projet de loi de la politique de protection sociale, qui réunit trois éléments (protection sociale de base, protection sociale obligatoire et protection sociale complémentaire) et les institutions de protection sociale qui les coordonnent et les mettent en œuvre. Le projet de loi propose un ensemble d'accords institutionnels pour la création du système national de protection sociale, dont le Conseil national de protection sociale, l'Unité de coordination de la protection sociale de base et l'Agence nationale de sécurité sociale.
3. La stratégie de coordination de la protection sociale, qui établit un cadre commun et une vision partagée de la coordination de la protection sociale à trois niveaux différents (politiques, programme ou mise en œuvre et administration). L'objectif général de cette stratégie est de garantir un niveau supérieur d'harmonisation et de coordination des programmes et services de protection sociale pour garantir l'adoption d'une approche multisectorielle et le renforcement de la coopération interministérielle.

15. République du Mozambique, ministère de la Femme et de l'Action sociale, *Legal Framework For Basic Social Security In Mozambique*, Maputo 2012.

- **Un cadre et un système de suivi & d'évaluation**

La stratégie doit reposer sur des objectifs spécifiques, pertinents et propres au contexte, sur des théories du changement claires et établies et sur de solides approches de gestion fondées sur des résultats, garantissant la capacité à planifier des interventions indiquées (où, quand, comment).

Le cadre et le système de suivi et d'évaluation (S&E) constitue un outil essentiel à la coordination efficace du processus de gestion et de prestation de services de protection sociale. Il doit contenir un ensemble d'indicateurs de base permettant de mesurer les résultats et l'impact de la coordination et de l'intégration des services de protection sociale à tous les niveaux de gouvernement (voir module S&E).

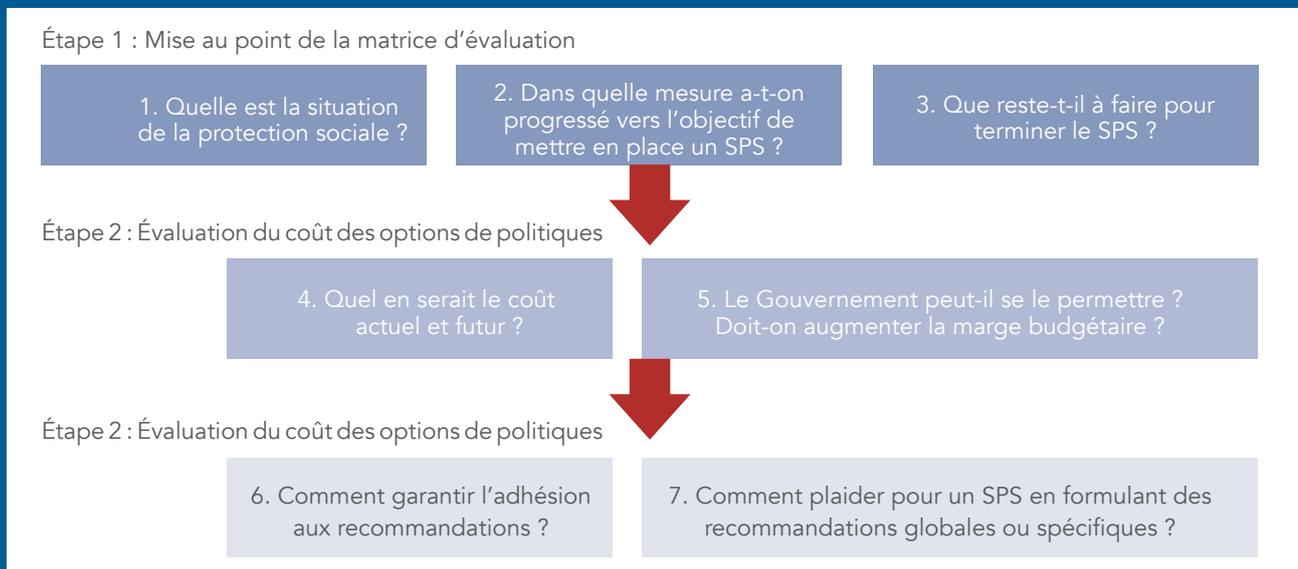
Des évaluations régulières doivent être menées pour déterminer le niveau de coordination des services et des programmes aux niveaux national, provincial, régional et local.

Dans l'idéal, l'élaboration de la stratégie doit reposer sur les résultats d'un dialogue national (voir l'exemple ci-dessous), facilitant l'adoption de la stratégie et sa mise en œuvre.

**Encadré 4 : Exemple : utilisation d'un dialogue national pour évaluer la situation actuelle, définir le socle de protection sociale et identifier les priorités partagées**

Une évaluation de la protection sociale fondée sur le dialogue social (Assessment-based National Dialogue, ABND) vise à identifier des domaines prioritaires pour l'intervention du gouvernement en matière de protection sociale. Elle donne à toutes les parties prenantes d'un pays l'occasion de se réunir, de mener une discussion constructive sur la situation de la protection sociale et de formuler des priorités en matière d'options de politiques. Les discussions peuvent avoir lieu dans le cadre de séminaires nationaux, de consultations ou de séances techniques. Le diagramme ci-dessous récapitule le processus suivi par l'ABND.

**Figure 3 : Les trois étapes de l'ABND**



Le dialogue national auquel participent des représentants du gouvernement, des acteurs non gouvernementaux, des travailleurs et des employeurs permet de refléter la situation générale de la protection sociale depuis différentes perspectives et de construire progressivement des consensus. Ce processus produit une définition complète d'un SPS aligné aux visions des différentes couches de la société, c'est pourquoi il varie selon les pays. Ce processus confère également une certaine légitimité aux choix de politiques nationaux, contribue à aménager la marge budgétaire nécessaire et donc à garantir la viabilité des politiques.

Source: OIT: *Social protection Assessment-based National Dialogue: A global guide* (Genève, 2016).

L'étude de cas ci-dessous souligne l'importance de suivre un processus participatif impliquant les différents acteurs pour élaborer une politique nationale de protection sociale complète en Zambie.

### Encadré 5 : Étude de cas : l'élaboration de la politique nationale de protection sociale en Zambie

#### Résumé analytique :

Cette étude de cas décrit la façon dont le Gouvernement zambien s'y est pris pour mener un processus participatif dans le but d'élaborer une politique nationale de protection sociale (PNPS) complète.

#### Contexte :

Le Gouvernement zambien a reconnu que l'élaboration d'une Politique nationale de protection sociale (PNPS) constituait un pas important pour relever le défi de la coordination, dans la mesure où elle fournirait un cadre général de politique à la formulation d'une réponse efficace et durable à la pauvreté, à la vulnérabilité et à la misère. Le processus d'élaboration de la PNPS a commencé en 2012 avec la constitution d'un Groupe de travail technique (GTT) interministériel.

#### Le problème/La situation :

Le secteur de la protection sociale en Zambie souffrait d'un manque de coordination et de mécanismes d'intégration pour la mise au point et la prestation de services de PS, qui a entraîné des chevauchements et la fragmentation du secteur. Des études ont conclu que la majorité des programmes mis en œuvre ne parvenaient pas à répondre aux besoins des populations les plus pauvres et vulnérables. Une part significative des dépenses publiques en protection sociale ne contribuait donc pas à la réduction de la pauvreté parmi ceux qui en avaient le plus besoin.

#### Les acteurs et leurs contributions :

Le GTT a été dirigé par le ministère du Développement communautaire et de la Santé maternelle et infantile (*Ministry of Community Development, Mother and Child Health, MCDMCH*), le ministère chargé de la formulation de la politique nationale de protection sociale. La PNPS contenait des mesures relevant de la responsabilité exclusive du MCDMCH, mais aussi des mesures politiques indicatives dont la mise en œuvre relevait d'autres ministères, départements et acteurs du secteur privé et de la société civile. Parmi les autres parties représentées au sein du GTT figuraient : l'emploi et l'assurance sociale, la santé, l'éducation, les finances, l'agriculture, le genre et le développement de l'enfant, les organisations de la société civile et les partenaires de coopération. Le GTT a géré le processus de consultation, de conception et de rédaction de la politique nationale de protection sociale afin de la soumettre au cabinet du Conseil des ministres au troisième trimestre de 2013.

#### La solution :

La PNPS devait servir de base et orienter l'élaboration de politiques sectorielles de protection sociale et d'autres interventions connexes. Le Gouvernement envisageait également que la PNPS, une fois terminée, donnerait lieu à la création d'un cadre général de suivi et d'évaluation rationnels des politiques et programmes de protection sociale entre les secteurs et les institutions du pays.

#### Résultats/Conclusions :

Le GTT a organisé plusieurs réunions multisectorielles qui ont débouché sur une proposition initiale de cadre de la PNPS. Cette structure provisoire repose sur les piliers suivants, qui reflètent le concept de la protection sociale au sens large et l'importance de créer un cadre jetant les bases de la cohérence et tissant de solides liens entre les mesures de lutte contre la pauvreté, la misère, la vulnérabilité et les risques.

- L'assistance sociale : transferts non contributifs (monétaires et en nature), exemption de frais et subventions visant à réduire la pauvreté et la vulnérabilité.
- La sécurité sociale : régimes d'assurance contributive (pensions, assurance [sociale] maladie), programmes du marché du travail et régimes de protection des travailleurs (y compris protection de la maternité) .
- Moyens de subsistance et autonomisation : services de microfinance, fourniture d'intrants agricoles, programmes d'autonomisation des femmes, programmes d'alphabétisation fonctionnelle.
- Protection contre la violence, les maltraitements et l'exploitation : protection juridique des groupes vulnérables, systèmes de protection des enfants, programmes de lutte contre la traite d'êtres humains et programmes de lutte contre les violences sexistes.
- Pour chacun des quatre piliers ci-dessus, des politiques, programmes et dispositions juridiques ont été identifiés. Le GTT a ensuite mené une analyse des lacunes et des défis sur laquelle reposerait la formulation des propositions de politiques correspondant à chacun des piliers et à leurs composantes de base.



(suite)

### Débat/analyse :

L'élaboration d'une PNPS est un pas positif vers la coordination des politiques à l'échelle nationale. Elle fournit un cadre commun de PS et elle est généralement perçue comme un cadre général servant de base à l'amélioration de la coordination et de la cohérence de la PS sur l'ensemble du territoire.

### Transmissibilité et potentiel d'apprentissage :

Un enseignement clé peut être tiré de cette étude de cas : il est fondamental de tenir compte du processus comme du produit de l'élaboration d'une PNPS. La création d'un GTT multipartite et interministériel chargé de diriger le processus permet de fixer un objectif commun et convenu parmi les priorités existantes dans les différents secteurs.

Source : Encadré élaboré par les auteurs.

Pour mettre en place la Stratégie nationale de sécurité sociale de base du Mozambique, quatre domaines de politiques ont été harmonisés afin d'améliorer l'accès des bénéficiaires à un ensemble de services.

### Encadré 6 : L'exemple de la Stratégie nationale de sécurité sociale de base du Mozambique (2016-2024)<sup>16</sup>

La Stratégie nationale de sécurité sociale de base (*Estratégia Nacional de Segurança Social Básica*, ENSSB) 2016-2024 du Mozambique a été élaborée à partir des objectifs fixés dans la Stratégie nationale de développement 2015-2035, de l'Agenda 2063 de l'Union africaine et des Objectifs de développement durable des Nations Unies. Cette stratégie vise à assurer la continuité des activités menées depuis l'adoption de la loi sur la protection sociale de 2007 pour mettre en place un système de sécurité sociale de base efficace et efficient et présente une approche intégrale pour la protection sociale des groupes les plus défavorisés de la population mozambicaine.

Cette stratégie poursuit quatre objectifs fondamentaux :

1. Accroître le niveau de consommation et de résilience des couches de la population vivant en situation de pauvreté et de vulnérabilité ;
2. Contribuer au développement du capital humain par l'amélioration de la nutrition, de l'accès aux services de base en matière de santé et d'éducation pour les couches de la population vivant en situation de pauvreté et de vulnérabilité ;
3. Prévenir et atténuer les risques de violence, de maltraitance, d'exploitation, de discrimination et d'exclusion sociale en fournissant des services de protection sociale ;
4. Développer les capacités institutionnelles pour mettre en œuvre et coordonner le sous-système de sécurité sociale de base.

L'application de cette stratégie reposera sur quatre axes d'intervention alignés aux objectifs indiqués ci-dessus :

Axe 1. Renforcer la consommation, l'autonomie et la résilience : réaliser le premier objectif de la stratégie et prendre des mesures visant à renforcer, dans le système de sécurité sociale de base, les fonctions de compensation pour les personnes âgées et invalides, à réduire la pauvreté et les inégalités sociales et à promouvoir l'autonomie et la résilience des couches les plus pauvres et vulnérables de la population. Des modifications devraient ainsi être apportées au Programme de subventions sociales de base (*Programa de subsídio social básico*, PSSB) pour instaurer des allocations destinées aux personnes âgées et invalides. Cet axe permettra l'extension du Programme d'action sociale productive (*Programa de acção social produtiva*, PASP) et le renforcement de son rôle consistant à promouvoir l'autonomie et la progression (graduation) de ses bénéficiaires vivant en situation de pauvreté. Cet axe comprend également la consolidation de l'assurance sociale de base en réponse aux chocs.



16. République du Mozambique, "National Basic Social Security Strategy (2016-2024), Maputo, février 2016".





(suite)

Axe 2. Améliorer la nutrition et l'accès aux services de santé et d'éducation : prendre des mesures promouvant le développement du capital humain par l'amélioration de la nutrition et de l'accès aux services de santé et d'éducation (objectif 2). Cet axe comprend trois composantes : la création d'aide à l'enfant, l'action sociale de santé et l'action sociale d'éducation. L'objectif est de faire baisser le niveau élevé de malnutrition chronique des enfants, d'étendre les soins fournis aux femmes enceintes, d'améliorer les repas scolaires et d'encourager l'accès des enfants à l'enseignement scolaire.

Axe 3. Prévenir et répondre aux risques sociaux : fournir des services d'action sociale visant à prévenir et à répondre aux risques sociaux affectant principalement les enfants, les femmes, les personnes âgées, les personnes handicapées et les personnes porteuses du VIH/SIDA (objectif 3). Cet axe se concentre sur les risques de violence, de maltraitance, d'exploitation, de discrimination, d'exclusion, de violences sexistes, de négligence et de maltraitance des enfants, d'isolement et de marginalisation des personnes âgées ou handicapées et d'exhérédation, auxquels il répond via un système d'aide sociale garantissant la prestation de services de base en matière de prévention et de protection des ménages et des individus, mais aussi la prestation de services plus spécialisés au niveau des communautés et par le biais de centres d'accueil, si nécessaire.

Axe 4. Développement institutionnel : Prendre les mesures de développement institutionnel (objectif 4) nécessaires au renforcement des capacités de mise en œuvre des trois premiers axes à tous les niveaux (pays, provinces et régions). Cet axe comprend quatre composantes garantissant la création des capacités nécessaires à l'extension de la couverture et à l'amélioration de la qualité des services, à savoir : 1) réformes institutionnelles, 2) renforcement des systèmes de gestion opérationnelle des programmes, 3) renforcement des ressources humaines et 4) coordination de la mise en œuvre de la stratégie.

La stratégie précise également qu'un plan opérationnel sera élaboré et mis en œuvre pour programmer plus en détail les mesures décrites dans la stratégie, dont un calendrier d'activités à mener pendant la période de validité de la stratégie.

Source : République du Mozambique, "National Basic Social Security Strategy (2016-2024), Maputo, février 2016".

#### 4.4.2 Renforcer la coordination du financement de la protection sociale

La coordination du financement peut être renforcée par :

- **Des cadres d'investissement intersectoriels**, essentiels pour traduire les politiques en actions et permettre à différents secteurs de se mettre d'accord sur les priorités d'investissement et leurs caractéristiques (par ex. : groupes cibles, situation géographique, type d'intervention, etc.) et pour coordonner le financement de la protection sociale au sein du gouvernement et entre les bailleurs. Des instruments comme le financement du secteur de la protection sociale et les budgets sociaux permettent d'aligner le financement du gouvernement et des bailleurs avec les priorités nationales.
- **Mise en commun des fonds dans un financement collectif** : le fait de canaliser le financement des différentes composantes du programme de protection sociale vers un fonds unique facilite l'harmonisation de la planification et la réalisation des activités.<sup>17</sup>

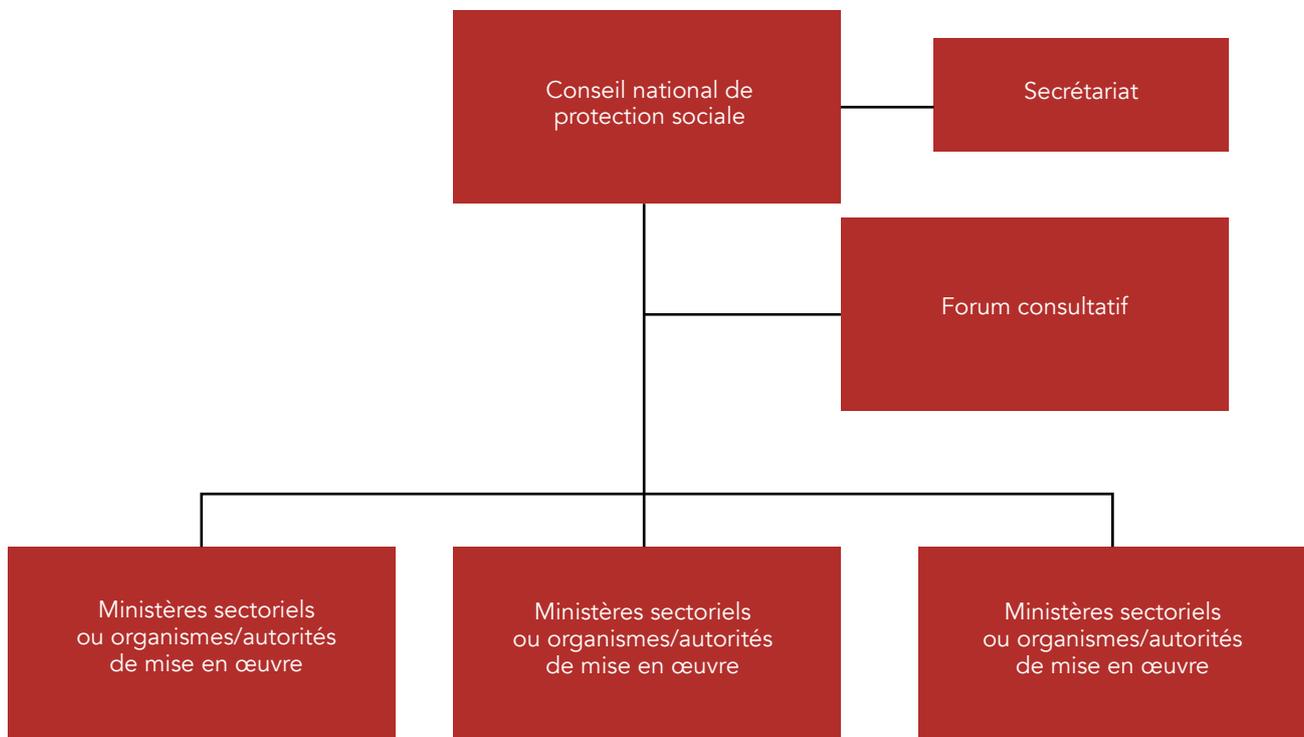
17. FAO, 2016.

### 4.5 STRUCTURES INSTITUTIONNELLES DE COORDINATION DES POLITIQUES

Enfin, la vision commune de la protection sociale doit être incarnée par une entité comme un Conseil national de protection sociale. Cette entité doit être chargée de fournir des orientations de politiques et d’en assurer la cohérence ; de prendre des décisions et de formuler des recommandations concernant la conception et le financement des programmes et services de protection sociale ; et de superviser la coordination de la protection sociale au niveau des politiques. Elle doit en outre être tenue responsable du bon déroulement et de l’efficacité de la mise en œuvre du système de protection sociale et rendre des comptes au chef du Gouvernement et au Conseil des ministres.

À partir d’expériences de terrain et de différentes études de cas nationaux (dont le Kenya, la Zambie, mais aussi les Philippines, le Cambodge et d’autres pays), le Graphique 4 décrit la structure qui devrait permettre aux différents acteurs intervenant dans le domaine de la protection sociale de coordonner leurs efforts au niveau des politiques. De façon générale, cette structure peut servir de référence aux dispositions institutionnelles pour la coordination de la protection sociale.

Graphique 4 : Exemple de structure organisationnelle pour la coordination au niveau des politiques



Dans la structure organisationnelle décrite ci-dessus, le Conseil national de protection sociale est chargé d’élaborer une stratégie nationale de protection sociale et de réviser chaque politique sectorielle avant de soumettre la stratégie au cabinet du Premier ministre ou du Président. Le Conseil doit également regrouper les statistiques nationales et les données administratives relatives à l’extension de la protection sociale et produire ou actualiser les indicateurs de couverture nationale et les résultats des principaux régimes/programmes de protection sociale, dans la mesure où il est chargé de superviser la mise en œuvre de la stratégie nationale de protection sociale.



### Encadré 7 : La coordination de la protection sociale contributive et non contributive

Pour concevoir des dispositifs institutionnels, il est nécessaire d'envisager la protection sociale au-delà de sa composante non contributive. Les différentes « composantes » des systèmes de protection sociale (contributive et non contributive) sont associées à différentes parties prenantes et à différents intérêts et répondent souvent à différentes priorités ministérielles. Il s'avère donc à la fois difficile et indispensable de mettre en place une structure institutionnelle fonctionnelle comprenant ces deux composantes.

#### 4.5.1 Principaux facteurs de succès du Conseil de protection sociale

Principaux facteurs d'efficacité du Conseil de protection sociale :

- Il importe que le Conseil soit investi d'une mission claire, idéalement établie par une loi adoptée par le Parlement ;
- Le Conseil doit être dirigé par un haut-fonctionnaire possédant les capacités et la légitimité pour diriger la coordination et présenter des rapports au cabinet du Président, Vice-président ou Premier ministre ;
- Pour garantir sa participation, un budget doit lui être alloué et les efforts de coordination doivent être reflétés dans des évaluations individuelles des performances des organisations ;
- Il doit se composer de représentants de différents ministères participant au secteur de la protection sociale, de travailleurs et d'employeurs, des organisations de la société civile et des partenaires de développement ;
- Il doit se composer du plus petit nombre de membres possibles pour garantir l'efficacité de sa prise de décision et des orientations fournies pour le développement de la protection sociale dans le pays (par ex. : un représentant de tous les partenaires de développement suffit, dans la mesure où ces acteurs organisent une réunion de coordination interne avant les réunions du Conseil) ;
- Le Conseil doit interagir régulièrement avec les parties prenantes par le biais d'un Forum consultatif pour les informer des décisions prises par le Conseil en matière d'intégration et d'harmonisation des programmes et services de protection sociale et de répartition des ressources entre les ministères sectoriels ;
- Le Secrétariat du Conseil doit préparer les réunions et les calendriers du Conseil, ainsi que les questions à aborder.<sup>18</sup>

18. Une évaluation de la protection sociale fondée sur le dialogue social (Assessment-based National Dialogue, ABND) est un exercice de préparation à grande échelle qui vise à identifier des domaines prioritaires d'intervention publique dans le domaine de la protection sociale et à estimer le coût de telles interventions. L'ABND peut également se servir d'autres outils d'évaluation de la protection sociale, comme l'Instrument de diagnostic de base (CODI, Core Diagnostic Instrument), l'appliquer dans le pays et intégrer les résultats obtenus au moyen de tels outils. Pour de plus amples informations, consulter <https://ispatoools.org/>



## 4.6 LISTE DE VÉRIFICATION

Tableau 5 : Liste de vérification pour la coordination au niveau des politiques

COMPOSANTES D'UNE BONNE COORDINATION AU NIVEAU DES POLITIQUES	COCHER ✓
Une évaluation des parties prenantes a-t-elle été menée pour déterminer lesquelles doivent participer aux efforts de coordination au niveau des politiques ?	
Une politique nationale complète de protection sociale a-t-elle été mise en place ?	
Une stratégie de protection sociale a-t-elle été mise en place ?	
La stratégie de protection sociale dispose-t-elle d'un plan opérationnel ?	
Une estimation des coûts de la stratégie de protection sociale et du plan opérationnel a-t-elle été effectuée ?	
Existe-t-il un système de suivi et d'évaluation pour la mise en œuvre de la stratégie de PS ?	
Le cadre de S&E contient-il un ensemble d'indicateurs de base pour mesurer les résultats et l'impact de la coordination et de l'intégration des services de protection sociale à tous les niveaux de gouvernement ?	
Un groupe de travail sur la protection sociale a-t-il été constitué pour diriger l'élaboration et la révision de la politique de protection sociale ?	
Les bailleurs coordonnent-ils leurs efforts d'élaboration/de révision des politiques de protection sociale ?	
Une entité de haut niveau, comme un Conseil de PS, a-t-elle été mise en place pour fournir des orientations et assurer la cohérence des politiques, pour prendre des décisions et formuler des recommandations concernant les programmes et services de protection sociale et pour superviser la coordination de la protection sociale au niveau des politiques ?	
Le Conseil de PS est-il investi d'une mission claire, idéalement établie par une loi adoptée par le Parlement	
Le Conseil de PS se compose-t-il de représentants des différents ministères intervenant dans le domaine de la protection sociale, comme des représentants des travailleurs, des employeurs, des organisations de la société civile et des partenaires de développement ?	
Le Conseil de PS dispose-t-il d'un budget adéquat pour garantir sa participation ?	
Le Conseil interagit-il régulièrement avec les parties prenantes par le biais d'un forum consultatif pour les informer des décisions prises ?	





(suite)

COMPOSANTES D'UNE BONNE COORDINATION AU NIVEAU DES POLITIQUES	COCHER ✓
Le Conseil est-il dirigé par un haut fonctionnaire possédant les capacités et la légitimité pour diriger la coordination et présenter des rapports au cabinet du Président, Vice-président ou Premier ministre ?	
Le Conseil dispose-t-il d'un Secrétariat pour préparer les réunions et les calendriers du Conseil, ainsi que les questions à aborder ?	

#### 4.7 PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

- Une analyse des parties prenantes doit être effectuée pour déterminer qui doit participer aux débats sur la coordination de la protection sociale.
- L'établissement d'un Groupe de travail technique pour l'élaboration ou la révision de politiques peut s'avérer utile pour promouvoir la coordination.
- Une politique de protection sociale doit être appliquée au moyen d'un plan stratégique et opérationnel doté d'un budget, mais aussi d'un système de S&E contenant des indicateurs destinés à superviser la coordination à tous les niveaux de gouvernement.
- Enfin, la coordination des politiques dépend de la constitution d'un organisme multisectoriel de haut niveau et efficace chargé de superviser les politiques et la direction stratégique.

# 5

---

## LA COORDINATION AU NIVEAU DES PROGRAMMES

---

Ce chapitre se concentre sur les principaux moteurs de la coordination au niveau des programmes. Cette coordination consiste à harmoniser ou intégrer des programmes similaires et à exploiter les interactions/synergies existantes avec des programmes pertinents parmi et entre les fonctions de protection sociale. La capacité à identifier et à maximiser les synergies existantes entre les programmes de protection sociale et d'autres secteurs (par ex. : santé, éducation, protection de l'enfance, etc.) constitue l'un des éléments clés d'un système intégré de protection sociale ; à long terme, elle permet de renforcer le développement humain. Si un programme s'inscrit dans un système et dans un réseau cohérent de réponses, il existe une plus grande probabilité d'atteindre de meilleurs résultats en matière de bien-être.<sup>19</sup> Ce chapitre traite des structures institutionnelles et des approches intégrées de planification et de programmation propices à la cohérence, tandis que le chapitre suivant (coordination au niveau administratif) se concentre sur les outils de base qui facilitent les principales activités des programmes de protection sociale.

### 5.1 OBJECTIFS

Au terme de cette section, les participants :

- Auront pris connaissance de quelques indicateurs de bonne coordination au niveau des programmes ;
- Auront compris le processus d'élaboration d'une bonne coordination, et notamment comment appliquer en pratique la planification d'une bonne coordination.

---

19. Banque mondiale et UNICEF (2013) *Common Ground: UNICEF and World Bank Approaches to Building Social Protection Systems*.



## 5.2 DIMENSIONS, OBJECTIFS ET INSTRUMENTS DE COORDINATION AU NIVEAU DES PROGRAMMES

Tableau 6 : Dimensions, objectifs et instruments de coordination au niveau des programmes

DIMENSIONS DE LA COORDINATION AU NIVEAU DES PROGRAMMES	OBJECTIFS	PRINCIPAUX INSTRUMENTS
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordination des différents départements et organismes opérant au sein d'un même ministère</li> <li>• Coordination des différents ministères sectoriels participant à la protection sociale</li> <li>• Coordination du Gouvernement et des acteurs pertinents (partenaires sociaux, société civile, partenaires de développement)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Élaborer un plan intégré du programme de protection sociale prévoyant des résultats clairs</li> <li>• Définir les rôles et responsabilités des différentes parties prenantes de sorte qu'ils se complètent</li> <li>• Mettre en place l'entité et définir les indicateurs nécessaires pour suivre et évaluer la mise en œuvre du plan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Créer une unité/un organisme de protection sociale au niveau national</li> <li>• Sélectionner l'approche de programmation pertinente et adaptée au pays</li> <li>• Élaborer un plan intégré du programme prévoyant des résultats clairs en matière de protection sociale et aligné au SPS et aux priorités nationales</li> <li>• S'assurer que les besoins des bénéficiaires sont pris en compte dans le plan du programme</li> <li>• Mettre en place un système commun de suivi et d'évaluation pour la mise en œuvre du plan.</li> </ul>

Source : Tableau élaboré par les auteurs.

## 5.3 STRUCTURES INSTITUTIONNELLES POUR LA COORDINATION DES PROGRAMMES AU NIVEAU NATIONAL

Les programmes de protection sociale peuvent prendre la forme de subventions monétaires (assistance sociale) ; de sécurité sociale et d'assurance maladie (programmes contributifs) ; d'appui aux moyens de subsistance et à l'autonomisation destiné à améliorer l'accès des personnes vulnérables aux moyens de production, compétences, emplois et moyens de subsistance ; et de protection contre la maltraitance, la violence et la discrimination. Dans la mesure où ils sont souvent mis en œuvre par différents ministères et institution, il importe d'établir une structure de coordination au niveau national chargée de diriger la planification, l'allocation des budgets et l'harmonisation des programmes, mais aussi d'assurer l'intégration et la cohérence de leur mise en œuvre.

Cette structure peut prendre la forme d'une Unité nationale de protection sociale, comme le suggère la loi zambienne sur la protection sociale, ou d'une intégration complète, avec l'établissement d'un organisme intégrant différents programmes au sein d'une structure unique de mise en œuvre, comme la SASSA en Afrique du Sud (pour une analyse approfondie des approches alternatives de coordination interinstitutionnelle, consulter également le module GOUV).

Le Conseil national de protection sociale (voir chapitre 4) serait responsable de l'orientation et de la cohérence des politiques, de la supervision de la coordination de la protection sociale au niveau des politiques, de la prise de décisions et de la formulation de recommandations de haut niveau concernant la conception et le financement de programmes et de services de protection sociale. L'Unité nationale de protection sociale suggérée ci-dessous serait quant à elle chargée de diriger l'allocation de budgets, la planification de programmes de protection sociale, l'harmonisation des programmes et la mise en œuvre intégrée et cohérente de ces derniers.

Graphique 5 : Exemple de structure organisationnelle pour la coordination au niveau des programmes : Unité nationale de coordination de la protection sociale



Source : graphique élaboré par les auteurs.

L'Unité zambienne de coordination de la protection sociale de base décrite ci-dessous fournit un exemple de structure de haut niveau conçue pour diriger une planification, une budgétisation et une mise en œuvre coordonnées.

**Encadré 8 ; Exemple : l'établissement de structures de coordination pour diriger la planification et la budgétisation de la protection sociale en Zambie**

Le Gouvernement zambien est en train d'élaborer un nouveau cadre institutionnel pour la coordination de la protection sociale de base, décrit dans la loi nationale sur la protection sociale, qui a pour vocation de fusionner la législation relative à la protection sociale en une seule et même loi. L'Unité nationale de coordination de la protection sociale de base est la principale structure de coordination des programmes et relève du cabinet du Premier ministre. Dans la loi proposée, l'unité est chargée de diriger la planification, la budgétisation, la mise en œuvre et l'intégration de la protection sociale. Ses principales fonctions sont les suivantes :

1. Superviser et coordonner la conception et l'élaboration de programmes intégrés de protection sociale de base rentables, efficaces, prévisibles et viables, exécutés en collaboration avec des ministères et institutions de mise en œuvre ;
2. Compiler les besoins de financement des différents ministères et institutions d'exécution chargées de la protection sociale de base et recommander des allocations budgétaires ;
3. Mobiliser des ressources pour les ministères et institutions chargés de la mise en œuvre afin de financer les programmes et initiatives de protection sociale de base ;
4. Élaborer, maintenir et faire fonctionner un système national intégré d'enregistrement et de gestion des informations électroniques de tous les programmes de protection sociale de base ;
5. Établir et superviser la mise en œuvre d'un cadre sectoriel intégré de suivi et d'évaluation pour les programmes de protection sociale de base ;
6. Superviser et entreprendre des recherches, évaluations et autres études analytiques, en fonction des besoins, sur l'efficacité et l'impact de la protection sociale ;
7. Renforcer la participation et la coordination du secteur privé, des partenaires de développement et des organisations religieuses et non gouvernementales à la prestation de services de protection sociale de base ;
8. Élaborer et coordonner la mise en œuvre d'une stratégie de communication en matière de protection sociale de base ;





(suite)

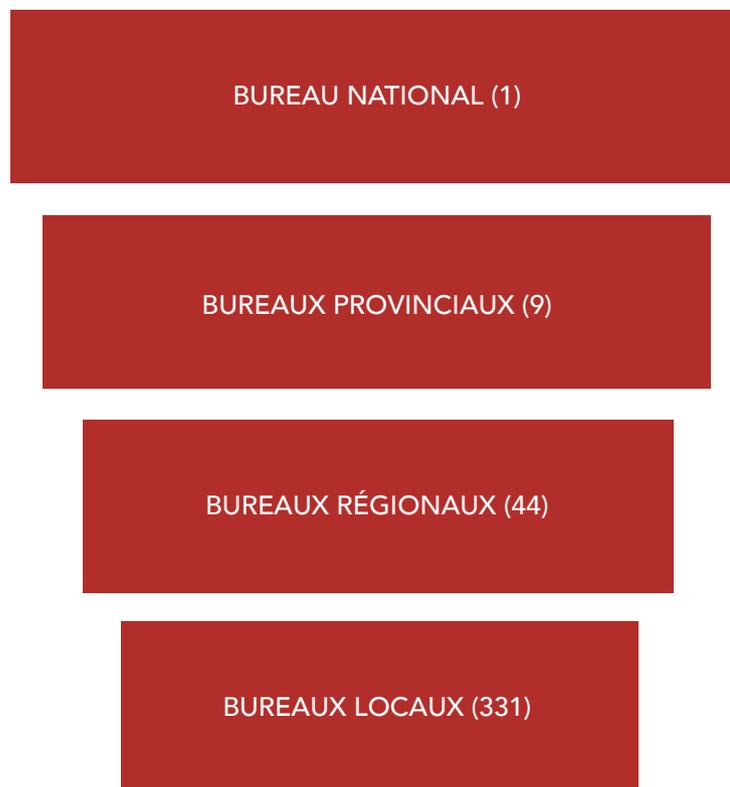
9. Créer et gérer des procédures efficaces et transparentes de réclamation et d'appel pour les bénéficiaires et candidats à la protection sociale de base ;
10. Définir et superviser l'application de normes de services pour la prestation de services de protection sociale de base ;
11. Dresser un annuaire des prestataires de services de protection sociale de base ;
12. Se coordonner avec l'Organisme national de sécurité sociale (chargé de superviser et de mettre en œuvre la protection sociale contributive) pour générer une complémentarité entre la protection sociale contributive et la protection sociale non contributive.

L'Unité de coordination de la protection sociale de base est responsable devant le Conseil national de la protection sociale (composé des ministères chargés de coordonner les politiques), auquel elle présente des rapports trimestriels par le biais d'un secrétariat.

Source : Gouvernement zambien (2016), *Projet de stratégie de coordination de la protection sociale et projet de loi sur la protection sociale*.

L'Agence sud-africaine de sécurité sociale (South African Social Security Agency, SASSA) fournit un exemple d'intégration complète, dans la mesure où différents programmes sont intégrés au sein d'une même structure de mise en œuvre. L'objectif de la SASSA consiste à intégrer et à consolider l'administration des subventions. Les services de la SASSA sont décentralisés aux niveaux national, provincial, régional et local, mais orientés par des normes uniformes.

Graphique 6 : Exemple de structure organisationnelle de coordination au niveau des programmes : l'Agence sud-africaine de sécurité sociale



Source : Graphique élaboré par les auteurs.



### 5.3.1 Principaux facteurs de succès pour la structure nationale de coordination des programmes

Les facteurs suivants doivent être pris en compte au moment de formaliser ce type de structure de haut niveau afin d'en assurer le bon fonctionnement :

- La structure doit être représentative de tous les ministères concernés, de la société civile et des entreprises.
- La structure doit être dirigée par un ministère technique solide et doté des capacités nécessaires pour diriger la coordination ou par un ministère neutre comme le ministère des Finances. Il peut être envisagé d'en faire un département au sein du Cabinet du Premier ministre.
- La structure de coordination dispose de compétences claires en matière de prise de décision.
- Il existe des lignes directrices ou un manuel opérationnel destiné à orienter la coopération entre les partenaires.
- La structure est appuyée par un secrétariat qui l'assiste pour les questions administratives et le fonctionnement quotidien.
- Il a été convenu d'un plan annuel de réunions, auxquelles assistent régulièrement les membres du comité.
- Il existe un Protocole d'accord clair comprenant des fonctions et responsabilités bien définies ainsi qu'une responsabilisation claire de tous les membres.

### 5.3.2 Planification intégrée des programmes de protection sociale

#### *Encadré 9 : Prise en compte des besoins des bénéficiaires dans la planification*

Les besoins des bénéficiaires doivent être pris en compte dans les processus de planification. Les interventions de protection sociale ciblent les groupes les plus vulnérables, comme les veuves, les orphelins, les personnes âgées, les enfants, les parents, les personnes vivant en situation d'extrême pauvreté, les personnes déplacées et les minorités. Ces groupes sont divers, fragiles, marginalisés et rarement organisés. Il est donc improbable que ces groupes de bénéficiaires manifestent leurs préoccupations, exigent des services d'assurance ou se plaignent de services inadéquats. Ils peuvent au contraire se voir éclipsés par des groupes plus puissants, mais moins dans le besoin, qui défendent leurs propres intérêts.

Il s'avère nécessaire d'aider les groupes de bénéficiaires à s'organiser et à entreprendre des actions collectives. Il convient parallèlement de mettre en place des mécanismes d'expression adéquats ; il faut pour ce faire que les prestataires de services soient disposés et capables d'écouter les bénéficiaires et de répondre à leurs préoccupations. De même, les bénéficiaires doivent être formés et informés sur le recours à de tels mécanismes.

*Source : Encadré élaboré par les auteurs.*

La majorité des études consacrées à des initiatives coordonnées soulignent l'importance d'œuvrer pour obtenir des résultats conjoints, clairement définis et mutuellement convenus. Si les objectifs poursuivis ne sont pas clairs ou partagés, les participants peuvent travailler dans des directions différentes, voire incompatibles, et ne pas atteindre les résultats escomptés.

Pour éviter ce risque, tous les participants doivent être clairement informés des délais et des objectifs fixés. Il importe donc qu'un système intégré de planification pour la protection sociale soit mis en place, en commençant avec l'établissement de résultats conjoints clairement définis et convenus, qui peut passer par la mise au point d'un cadre intégré pour les programmes de protection sociale.

## LA COORDINATION AU NIVEAU DES PROGRAMMES

La mise au point d'un cadre intégré pour les programmes de protection sociale permet de fournir des détails explicites sur l'application de la politique, d'améliorer la coordination et de réduire la fragmentation des programmes d'appui social entre les homologues nationaux, mais aussi d'optimiser les budgets alloués aux interventions de protection sociale. Les objectifs poursuivis par le cadre intégré pour les programmes de protection sociale sont les suivants :

- Définir clairement les objectifs des programmes ; déterminer les programmes qui feront l'objet d'une expansion et leur plan de déploiement ; mais déterminer aussi les programmes qui seront progressivement supprimés, lancés, intégrés ou fusionnés, ainsi que les principaux liens entre les programmes de protection sociale et les interventions relevant d'autres domaines de politiques.
- Rationaliser la prestation de services de protection sociale et réduire la fragmentation pour accroître l'impact de l'intervention du Gouvernement.
- Garantir que la mise en œuvre du programme est ancrée dans une structure cohérente du système et liée aux niveaux des politiques, de l'administration et de la mise en œuvre.
- Fournir un cadre amélioré de mobilisation des ressources pour la protection sociale.

L'ABND dont il est question dans la section 4.3.2 peut servir de méthode, dans la mesure où elle fournit un cadre pour planifier et progressivement mettre en œuvre des SPS nationaux garantissant une vision complète du système de protection sociale.

### 5.3.3 Système intégré de suivi et d'évaluation

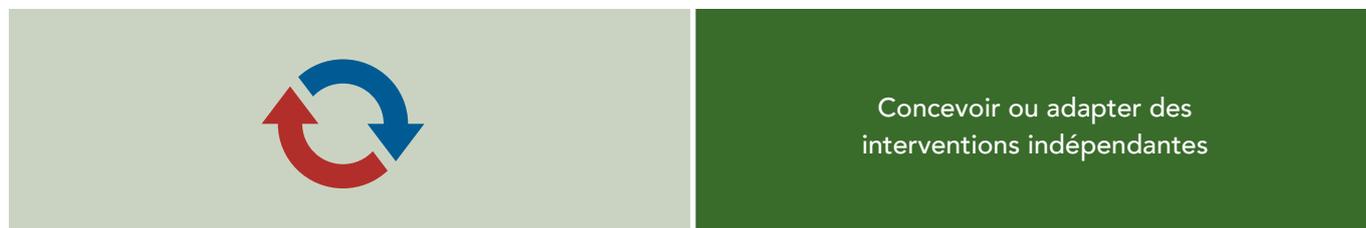
Un système de suivi & d'évaluation (S&E) constitue un autre outil de coordination efficace de gestion et de prestation de services de protection sociale. Il peut contenir un ensemble d'indicateurs principaux susceptibles d'être utilisés pour mesurer les résultats et l'impact de la coordination et de l'intégration des services de protection sociale à tous les niveaux de gouvernement. Des évaluations régulières doivent être menées pour déterminer le niveau de coordination des services et programmes au niveau local, régional, provincial et national (voir aussi le module S&E).

## 5.4 QUEL NIVEAU D'INTÉGRATION DES PROGRAMMES ? PASSERELLES ET HARMONISATION ENTRE PROGRAMMES DE DIFFÉRENTS SECTEURS

Pour garantir que les programmes répondent aux différents besoins des bénéficiaires tout au long de la vie, les programmes relevant de différents secteurs doivent être solidement articulés (par ex. : transferts monétaires et interventions de nutrition ou d'agriculture). Un premier pas peut consister à déterminer le degré d'intégration ou de coordination souhaité. Des approches caractérisées par différents degrés d'intégration et différents avantages/inconvénients sont exposées ci-dessous.

### 5.4.1 Catégories d'approches visant à renforcer des programmes coordonnés<sup>20</sup>

*Concevoir ou adapter des interventions indépendantes*



C'est à ce niveau que des programmes indépendants peuvent être conçus ou adaptés afin de maximiser la coordination entre deux ensembles d'objectifs. Des programmes agricoles peuvent par exemple être conçus pour intégrer la protection sociale à leurs objectifs ; des interventions de protection sociale peuvent également être conçues pour être coordonnées avec des programmes de moyens de subsistance agricoles.

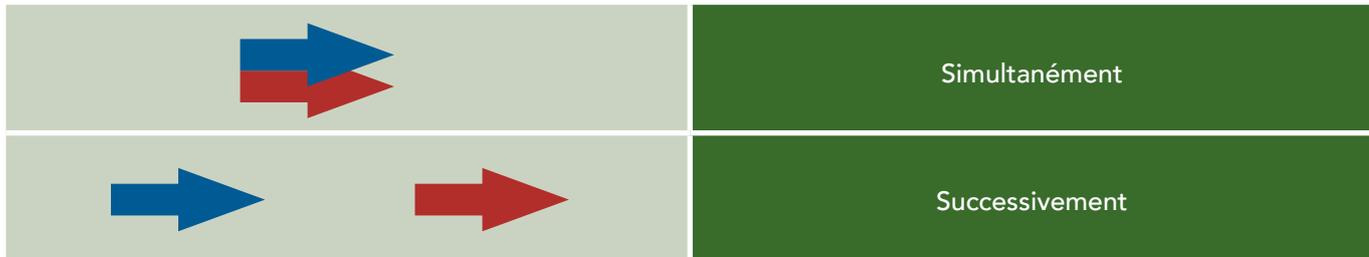
20. Cette section repose largement sur l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (2016), Renforcer la cohérence entre l'agriculture et la protection sociale pour lutter contre la pauvreté et la faim en Afrique: outil de diagnostic.

Tableau 7 : Avantages et inconvénients de concevoir et d'adapter des interventions indépendantes

AVANTAGES	INCONVÉNIENTS
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plus facile à administrer et à superviser que les programmes conjoints mis en œuvre par différents organismes</li> <li>• La plupart des pays disposent déjà de programmes nationaux de protection sociale susceptibles d'être plus facilement adaptés pour profiter des synergies</li> <li>• La mise en œuvre peut être moins coûteuse que celle d'interventions combinant plusieurs instruments/ systèmes dans un seul ensemble.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Des interventions uniques peuvent difficilement produire un impact durable sur les capacités de production des familles, qui ont souvent besoin d'un appui diversifié et stratifié pour transformer leurs choix et stratégies de moyens de subsistance.</li> <li>• Il peut exister un risque de surcharger les régimes en fixant un trop grand nombre d'objectifs déviant des principales priorités.</li> </ul>

Source : FAO (2016).

Combiner différentes interventions au sein d'un même programme



Deux ensembles d'interventions peuvent être combinés en un seul programme de sorte que les ménages ciblés participant aux deux interventions en question. Le programme unique est mis en œuvre par un organisme unique. En fonction des besoins des ménages, différents programmes/composantes peuvent leur être proposés, simultanément (par ex. : inclure des travaux publics et des composantes d'appui agricole dans un programme de sécurité alimentaire ou donner accès au régime d'assurance maladie aux bénéficiaires de transferts monétaires) ou successivement.

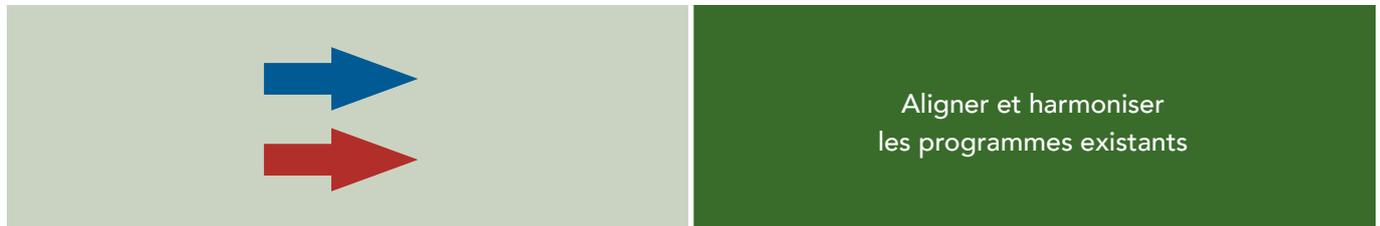
Lorsque les interventions se succèdent, à mesure que la situation du ménage s'améliore, l'ensemble d'interventions peut s'étendre en passant de simples transferts monétaires à une plus vaste palette d'interventions complémentaires. Les différentes composantes du programme doivent impérativement partager une vision claire et commune de la transition des ménages entre différents seuils de bien-être et différentes interventions.

Tableau 8 : Avantages et inconvénients de combiner plusieurs interventions en un seul programme

AVANTAGES	INCONVÉNIENTS
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Peut aborder différents ensembles de contraintes rencontrées par les bénéficiaires et s’adapter au changement de besoins des bénéficiaires au fil du temps.</li> <li>• Peut traiter d’éventuels doublons de programmes en harmonisant la mise en œuvre du programme, permettant ainsi d’atteindre une couverture plus complète et une utilisation plus efficace des ressources financières et humaines.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les mécanismes de coordination assurant la planification conjointe et la conception d’approches intégrées sont généralement inefficaces, en particulier entre les secteurs ; les mécanismes permettant la transition systématique et opportune des bénéficiaires entre les programmes manquent souvent.</li> <li>• La mise en œuvre dépend de la disponibilité de régimes complémentaires sur place et des capacités logistiques, y compris au niveau local, à coordonner des activités au niveau de/entre les programmes.</li> <li>• Les coûts de démarrage élevés des programmes intégrés (budget, ressources, temps) peuvent être compensés par leur impact, supérieur à celui de programmes indépendants. Les interventions exigent généralement un engagement politique durable pour récupérer les investissements initiaux, nécessaires pour assurer une pérennité suffisante.</li> </ul>

Source : FAO (2016).

Tableau 9 : Coordonner et aligner différents programmes et politiques



Des synergies entre différentes interventions de protection sociale peuvent être générées, même lorsque ces interventions ne sont pas mises en œuvre au même endroit ou orientées vers les mêmes bénéficiaires. Pour ce faire, il peut s’avérer nécessaire de coordonner différentes interventions pour atteindre les mêmes ménages, via des programmes indépendants. Au Lesotho par exemple, des interventions de moyens de subsistance agricole et de transferts monétaires sont coordonnées pour atteindre les mêmes ménages, via deux programmes indépendants mis en œuvre par différents organismes. Le Gouvernement du Lesotho met en œuvre le Programme de subvention d’aide à l’enfant, que la FAO et les partenaires non gouvernementaux complètent par un appui au maraîchage, en fournissant par exemple des semences et des formations. L’alignement de ces interventions consiste à garantir leur cohérence et la résolution ou la prévention des conflits, autant que possible.



Là où des transferts monétaires sont mis en œuvre, des interventions de moyens de subsistance agricole peuvent être mises en œuvre pour les petits exploitants non ciblés par le programme de transferts monétaires pour profiter de la hausse de la demande des consommateurs locaux. On peut notamment citer l'exemple des efforts actuellement déployés dans plusieurs pays africains pour jeter des ponts entre les programmes d'alimentation scolaire et les programmes de passation de marchés publics. L'objectif de ces programmes consiste à promouvoir la croissance agricole des petits producteurs en leur fournissant un marché garanti et un appui à la production, contribuant ainsi à l'obtention de meilleurs résultats en matière d'éducation, de santé et de nutrition parmi les enfants vulnérables.

Dans des contextes dotés de nombreux programmes indépendants et efficaces, le défi consiste à améliorer l'harmonisation et la couverture de ces programmes. À cet effet, il peut s'avérer nécessaire de coordonner une continuité d'intervention afin d'étendre la couverture. Tous les membres d'une même communauté n'ont pas besoin du même appui ; une continuité d'interventions bien coordonnées peut donc être établie pour répondre aux besoins des différents groupes composant les populations vulnérables.

Tableau 10 : Avantages et inconvénients de coordonner et d'aligner différents programmes et politiques

AVANTAGES	INCONVÉNIENTS
<ul style="list-style-type: none"><li>• Efficace dans des contextes où les groupes cibles et les objectifs politiques sont divers et peuvent profiter d'économies d'échelle générées par la vaste couverture d'une politique. Un programme de subventions aux intrants agricoles peut par exemple être orienté vers des exploitations commerciales, tandis que des transferts monétaires sociaux peuvent être orientés vers l'agriculture familiale.</li><li>• Peut être relativement meilleur marché que des programmes intégrés de moyens de subsistance.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Sur le plan administratif, la conception et la mise en œuvre peuvent s'avérer très complexes.</li><li>• Requiert des systèmes de planification et de mise en œuvre efficaces et synchronisés pour harmoniser le calendrier des programmes et l'identification des bénéficiaires, ainsi qu'un solide système de suivi et d'évaluation.</li><li>• Les coûts en termes de temps et de ressources peuvent être substantiels.</li></ul>

Source: FAO (2016).

### Encadré 10 : Le concept de « Cash Plus »

Ce concept renvoie à des programmes ajoutant aux transferts monétaires des intrants complémentaires qui en renforceront et étendront les résultats positifs. Ces programmes de Cash Plus peuvent également être classés en fonction de leurs objectifs. Il peut par exemple s'agir :

1. De l'articulation de deux programmes existants, dont les objectifs divergent légèrement (coordonner et aligner plusieurs programmes) ;
2. D'un ensemble intégré de transferts monétaires et d'autres services au sein d'un même programme, poursuivant généralement des objectifs très proches, voire identiques (combinaison de différentes interventions) ;
3. De l'ajout d'un « nouveau » service précis au programme de transferts monétaires existant (généralement dans un but légèrement différent).

Pour une perspective novatrice et pratique sur cette question, consulter le document de travail du Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF intitulé *How to Make Cash Plus Work: Linking Cash Transfers to Services and Sectors*, téléchargeable ici: <https://www.unicef-irc.org/publications/915/>.

Source : Encadré élaboré par les auteurs.



Pour conclure, il importe d'avoir conscience du degré d'intégration ou de coordination souhaité. Parmi les exemples de programmes Cash Plus qui coordonnent et alignent différents programmes, on peut citer le LEAP du Ghana, qui s'est servi de deux programmes de protection sociale existants pour leur faire collectivement remplir une fonction de protection sociale. Au Ghana, le LEAP appuie l'intégration et la coordination horizontale des programmes. L'étude de cas suivante fournit des exemples d'instruments et d'activités susceptibles d'être utilisés pour faciliter une bonne coordination.

### *Encadré 11 : Étude de cas : Intégration et coordination horizontale des services au niveau des programmes au Ghana*

#### **Résumé analytique :**

Cette étude de cas explique comment le Gouvernement ghanéen a œuvré à améliorer la coordination de ses interventions de protection sociale, tout en encourageant une coopération interministérielle poussée. Il a pour ce faire associé le programme LEAP à un système d'allocation monétaire à long terme proposant un secours d'urgence et une assurance maladie, mais aussi mis l'accent sur la « progression » (graduation) des bénéficiaires vers d'autres interventions de protection sociale axées sur la transformation, l'autonomisation des bénéficiaires et l'autosuffisance.

#### **Contexte :**

En 2007, une Stratégie nationale de protection sociale (SNPS) a été élaborée via un processus consultatif et participatif auquel ont principalement participé des ministères, des départements et des organismes, des organisations de la société civile et des partenaires de développement. L'élaboration de la stratégie a annoncé une transition entre « une approche fragmentée et un cadre national harmonisé, intégré, durable et tourné vers l'avenir ». En 2008, le Gouvernement ghanéen a lancé une phase expérimentale du LEAP, un programme intersectoriel phare de la SNPS.

#### **Le problème/La situation :**

Le Ghana a reconnu que la croissance et l'intégration des interventions de développement peuvent s'avérer insuffisantes pour sortir les pauvres de l'extrême pauvreté et protéger les groupes vulnérables de chocs tels que des catastrophes naturelles ou la hausse des prix alimentaires et énergétiques au niveau mondial. Le Ghana a donc élaboré une Stratégie nationale de protection sociale (SNPS) visant à fournir un ensemble d'interventions ciblant plus précisément les pauvres chroniques et envisage de créer de nouveaux filets sociaux susceptibles d'être utilisés pour protéger les groupes les plus vulnérables des chocs environnementaux et économiques. Le programme LEAP en fait partie.

#### **Les acteurs et leurs contributions :**

La mise en œuvre du programme LEAP est coordonnée par une unité de protection sociale située au sein du ministère de l'Emploi et de la Protection sociale. Un Comité national de direction composé de différents départements et organismes gouvernementaux, d'OSC, d'ONG et de partenaires de développement a été créé pour orienter le comité en matière de politiques et de gestion. Un Groupe sectoriel national sur la vulnérabilité et l'exclusion composé du Gouvernement et de conseillers techniques des bailleurs participants a par ailleurs été établi pour fournir une assistance technique à la mise en œuvre du programme.

#### **La solution :**

Inspiré des meilleures pratiques d'Afrique australe et d'Amérique latine, l'objectif du LEAP consiste à réduire la pauvreté via l'augmentation de la consommation et la promotion de l'accès aux services et opportunités parmi les ménages vulnérables et vivant en situation d'extrême pauvreté. Le programme fournit des services de transferts monétaires conditionnels et non conditionnels tous les deux mois via les services postaux du pays. Il est en outre associé à l'assurance maladie destinée aux ménages vivant en situation d'extrême pauvreté et ne disposant d'aucun moyen alternatif de satisfaire leurs besoins de subsistance. Les bénéficiaires cibles du programme sont les suivants : les personnes âgées (65 ans et plus), les personnes lourdement handicapées et les personnes responsables d'orphelins et d'enfants vulnérables.

Au milieu de l'année 2016, le programme LEAP en collaboration avec l'Autorité nationale d'assurance maladie (NHIA, National Health Insurance Authority) a mené un exercice national d'enregistrement des bénéficiaires du LEAP au Régime national d'assurance maladie (NHIS, *National Health Insurance Scheme*). L'enregistrement au NHIS est un service complémentaire automatique pour tous les bénéficiaires du LEAP, conformément à un protocole d'accord conclu entre le ministère et le NHIA. L'enregistrement au NHIS a pour objectif d'accroître l'accès aux services de santé parmi les bénéficiaires du LEAP.





(suite)

La coordination entre les organismes est facilitée par une Équipe technique de protection sociale et de subsistance (SPLIT, *Social Protection and Livelihood Technical Team*), qui comprend des acteurs étatiques et non étatiques. La SPLIT sert de plateforme pour la coordination et l'harmonisation des activités de protection sociale. Son objectif consiste à faciliter l'aiguillage des bénéficiaires du LEAP vers d'autres interventions de protection sociale pour garantir une « progression » (*graduation*) leur permettant de s'émanciper du programme pour se diriger vers l'autonomie et l'autosuffisance. Parmi ces interventions se distinguent les initiatives dirigées par les ministères de la Santé, de l'Éducation et de l'Agriculture.

Parmi les outils et activités utilisés pour faciliter la bonne coordination du LEAP figurent :

1. L'élaboration d'un Manuel d'opérations, qui détaille l'application et l'exécution du programme LEAP ;
2. La création et le développement des capacités des Comités de mise en œuvre du LEAP au niveau des districts et des communautés (CLICS, *community-based LEAP implementation committees*). Ces comités se composent de chefs traditionnels, de membres de l'assemblée de district, de représentants d'écoles et d'établissements de santé et de chefs religieux et communautaires ;
3. La création d'une base de données/d'un registre unique contenant des informations sur tous les bénéficiaires et améliorant la coordination et la supervision des programmes de protection sociale a jeté les bases d'un système centralisé de gestion des informations ;
4. La proposition de mise au point d'un mécanisme commun visant à améliorer l'identification et l'enregistrement des bénéficiaires ;
5. L'inclusion d'un programme LEAN d'urgence en réponse à des sécheresses ou des inondations, provoquant des situations de graves pénuries alimentaires.

### Résultats/Conclusions :

Une évaluation d'impact du LEAP menée en 2013 a souligné le manque de synergies avec d'autres programmes sociaux, y compris des programmes promouvant des moyens de subsistance durables. Elle a également mis en évidence qu'il est possible d'accroître considérablement l'impact du LEAN en apportant un soutien accru aux programmes sociaux au niveau des communautés. Malgré ces difficultés, il a été vérifié que l'étroite collaboration entre le NHIA et le LEAP permet aux bénéficiaires de ce dernier d'accéder à des soins de santé gratuits, réduisant considérablement les dépenses de santé des ménages bénéficiaires du LEAP, leur permettant ainsi de consacrer la subvention versée à d'autres activités productives, et renforçant le recours aux soins de santé parmi ces ménages.

### Débat/analyse :

Si le LEAP n'en est encore qu'à ses balbutiements, un grand nombre des structures et mécanismes proposés constituent une base solide pour le développement futur du programme, en particulier l'articulation entre le LEAP et le NHIS. Le Gouvernement ghanéen a également été félicité pour les « efforts louables » qu'il a déployés pour s'inspirer des meilleures pratiques provenant d'autres pays en développement et à faibles revenus. Malgré ces efforts, l'évaluation a toutefois révélé que la coordination du LEAP et d'autres programmes sociaux laisse encore à désirer. Concernant la coordination entre le NHIS et le LEAP, il a été constaté qu'un protocole d'accord ne permet pas de relever les défis opérationnels et qu'il convient de se concentrer sur l'exécution et la coordination au niveau local.

### Transmissibilité et potentiel d'apprentissage :

Cette étude de cas décrit des structures et instruments de coordination susceptibles d'être adaptés et utilisés pour une meilleure coordination verticale et horizontale au sein des ministères, départements et organismes, et entre ces derniers. Il s'avère particulièrement important d'élaborer un programme d'urgence et de soins de santé lié à des interventions d'allocations monétaires à long terme, mais aussi à l'établissement d'un organe de coordination spécifique au niveau national, à savoir la SPLIT, pour faciliter le mouvement transversal et la formation des bénéficiaires du programme. L'importance de mener des évaluations d'impact régulières est plus essentielle encore pour identifier les problèmes liés à une mauvaise coordination et à la génération de données factuelles pour les futurs programmes.

Source : Encadré élaboré par les auteurs.





## 5.5 LISTE DE VÉRIFICATION

Tableau 11 : Liste de vérification au niveau des programmes

COMPOSANTES D'UNE BONNE COORDINATION AU NIVEAU INSTITUTIONNEL DES PROGRAMMES	COCHER ✓
Existe-t-il une structure de coordination au niveau national dirigeant la budgétisation, la planification de programmes intégrés de protection sociale, l'harmonisation des programmes et la mise en œuvre intégrée et cohérente de ces derniers ?	
Ou une intégration complète est en cours : un organisme a-t-il été instauré pour intégrer les programmes au sein d'une même structure de mise en œuvre ?	
La structure de coordination a-t-elle mené une planification intégrée prévoyant des résultats clairs pour le programme de protection sociale ?	
La planification du programme tient-elle compte des besoins des bénéficiaires ?	
Un cadre intégré de S&E pour les programmes de protection sociale a-t-il été mis au point ?	
Le niveau d'intégration a-t-il été déterminé ? C.-à-d. : des interventions indépendantes ont-elles été conçues ou adaptées ? Ou plusieurs interventions ont-elles été combinées au sein d'un même programme ? Ou plusieurs programmes ont-ils été coordonnés et alignés ?	

Source : Tableau élaboré par les auteurs.

## 5.6 PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

- L'existence d'une structure/d'un comité national de coordination de haut niveau entre les différents organismes publics et/ou entre différents secteurs/ministères constitue souvent la clé du succès des efforts de coordination.
- Il existe plusieurs facteurs permettant d'accroître l'efficacité de ce groupe : la direction d'un solide ministère ; des directives opérationnelles ; la présence de représentants de tous les groupes d'intervenants ; un protocole d'accord ou des termes de référence détaillant les responsabilités de chaque membre ; un secrétariat ; et un plan de réunions annuel ;
- Il importe de mettre en place un système intégré de planification de la protection sociale, en commençant avec l'établissement de résultats conjoints clairement définis et convenus. L'importance d'arriver à des résultats communs ne doit pas être sous-estimée.
- Une attention particulière doit être portée à l'expression et à la formation des groupes de bénéficiaires qui peuvent autrement manquer de mécanismes d'action collective pour s'organiser et défendre leurs besoins.
- Il importe de mettre au point un système de S&E pour les programmes de protection sociale pour effectuer le suivi de l'impact du programme. Un système de S&E sert en outre d'instrument supplémentaire pour une coordination efficace de la gestion et de la prestation de services de protection sociale.
- Pour lancer l'harmonisation des programmes, il peut souvent s'avérer utile de déterminer le degré d'intégration et de coordination nécessaire, ainsi que les avantages et inconvénients de chacune des catégories envisagées.

# 6

---

## LA COORDINATION AU NIVEAU ADMINISTRATIF/OPÉRATIONNEL

---

La séparation des rôles et responsabilités existant dans la conception de politiques et de programmes de protection sociale se retrouve souvent à chaque niveau d'administration sous-national, y compris au niveau communautaire, où les services de protection sociale sont fournis, entraînant ainsi un manque de coordination dans l'administration et la mise en œuvre de régimes de protection sociale, au niveau central comme local.

Ce chapitre décrit les principaux moteurs et composantes de la coordination au niveau administratif/opérationnel. L'objectif de la coordination de la protection sociale au niveau administratif consiste à mettre en place des sous-systèmes de base destinés à appuyer un ou plusieurs programmes. Le niveau administratif se concentre sur la mise au point d'« instruments de base » facilitant les principales activités des programmes de protection sociale.<sup>21</sup> Ce type de coordination peut prendre différentes formes, comme des services intégrés, des services de guichet unique, des mécanismes pour l'identification des bénéficiaires, des bases de données conjointes, des mécanismes d'aiguillage, la définition de rôles et de responsabilités clairs pour les membres des structures de coordination et la mise en œuvre de services conjoints spécifiques, comme des services de sensibilisation.

### 6.1 OBJECTIFS

Au terme de cette section, les participants pourront comprendre et évaluer quelques indicateurs de bonne coordination au niveau administratif/opérationnel.

### 6.2 DIMENSIONS, OBJECTIFS ET INSTRUMENTS POUR LA COORDINATION AU NIVEAU ADMINISTRATIF

La coordination au niveau opérationnel consiste à intégrer les fonctions administratives suivantes : la fourniture d'informations ; l'identification, la sélection et l'enregistrement des bénéficiaires ; l'émission de pièces d'identité ; la perception des cotisations ; les mécanismes de paiement ou de distribution des prestations ; le recrutement de prestataires de services ; et les systèmes de réclamation et de recours. Les efforts de coordination couvriront des fonctions variables, en fonction du contexte national.

---

21. Banque mondiale et UNICEF (2013) *Common Ground: UNICEF and World Bank Approaches to Building Social Protection Systems*.

## LA COORDINATION AU NIVEAU ADMINISTRATIF/OPÉRATIONNEL

La coordination au niveau local peut être complétée par une intégration assurée au point de contact avec la population, via l'installation de bureaux communs. Une coordination efficace peut également passer par la mise au point d'approches plus systématique pour les systèmes et processus administratifs internes (par ex. : approche de gestion de données et d'informations au moyen d'un registre social ou d'un registre intégré des bénéficiaires, ou encore d'une combinaison des deux (voir module SIG).

Tableau 12 : Dimensions, objectifs et instruments pour la coordination au niveau administratif

DIMENSIONS DE LA COORDINATION AU NIVEAU ADMINISTRATIF	OBJECTIFS	PRINCIPAUX INSTRUMENTS
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordination entre les différents départements de l'administration locale</li> <li>• Coordination entre l'administration locale et les services déconcentrés (divisions et agences)</li> <li>• Coordination entre l'administration locale et les acteurs intervenants au niveau opérationnel (partenaires sociaux, organisations de la société civile, partenaires de développement), mais aussi des ménages et des femmes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Améliorer l'efficacité de la prestation des services</li> <li>• Réduire les doublons et les coûts de transaction en améliorant l'utilisation des ressources disponibles (en particulier en cas de restrictions budgétaires et de répartition inadéquate du budget)</li> <li>• Simplifier le système de protection sociale pour la population (de sorte à éviter qu'il existe plusieurs portes d'entrée aux programmes) et améliorer ainsi la qualité des services depuis la perspective des utilisateurs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intégration des services de guichet et d'arrière-guichet</li> <li>• Services d'arrière-guichet : approches intégrées de gestion des informations</li> <li>• Services de guichet :             <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Systèmes d'aiguillage et de gestion des cas ;</li> <li>▪ Guichets uniques</li> <li>▪ Systèmes intégrés de réclamation et de recours</li> </ul> </li> </ul>

Source : tableau élaboré par les auteurs.

### 6.3 OUTILS POUR L'AMÉLIORATION DE LA COORDINATION DE LA PROTECTION SOCIALE AU NIVEAU ADMINISTRATIF : SERVICES DE GUICHET ET D'ARRIÈRE-GUICHET

Au niveau administratif, les services de protection sociale passent généralement par des services de guichet (activités impliquant une interaction avec les bénéficiaires) et des services d'arrière-guichet (activités menées par les fonctionnaires ou des prestataires de services, sans contact direct avec les bénéficiaires). Le Tableau suivant décrit les principales activités de chaque niveau.<sup>22</sup>

22. Ebken, C.(2014) "Single window Services in Social protection: rationale and design Features in Developing Country Contexts".

Tableau 13 : Activités de guichet et d'arrière-guichet

ACTIVITÉS DE PRISE EN CHARGE	ACTIVITÉS ADMINISTRATIVES
Information et conseil	Demande d'informations auprès des entités responsables des différents programmes
Appui au processus d'enregistrement (distribution de formulaires d'enregistrement, aide au remplissage des formulaires, présentation des formulaires d'enregistrement, etc.)	Saisie des données (si nécessaire) et vérification de la validité, de l'exactitude et de l'intégralité des documents. Dans certains cas, détermination de l'admissibilité.
Validation/finalisation de la détermination de l'admissibilité et appui au processus d'inscription (collecte de données supplémentaires)	Saisie de données supplémentaires et gestion et transfert de données vers d'autres entités, le cas échéant
Notification et distribution des documents d'identification/codes (par ex.: cartes intelligentes)	Suivi et communication avec des entités responsables, traitement et gestion des données
Réception de réclamations et de recours et communication des résultats	Suivi des réclamations et recours auprès des entités responsables des programmes concernés

Source : Tableau élaboré par les auteurs.

L'intégration administrative des programmes peut se faire au niveau des activités de guichet, au niveau des activités d'arrière-guichet ou à ces deux niveaux. Ces deux types de services ne doivent pas nécessairement se trouver au même endroit. Leur intégration peut produire des résultats positifs pour les bénéficiaires, dans la mesure où elle peut permettre aux services de se centrer sur les personnes et de répondre plus rapidement et efficacement à leurs besoins. L'intégration de ces deux types de services peut éviter les doublons et permettre le partage des tâches administratives, comme les ressources humaines et technologiques.

Cette section aborde brièvement quelques-unes des principales possibilités (superposées et complémentaires) pour coordonner les opérations administratives directes et indirectes, détaillées dans d'autres modules :

**Enregistrement commun des bénéficiaires potentiels** : de nombreux pays ont mis au point des registres sociaux centralisant la collecte de données entre programmes et réduisant significativement les doublons. Pour de plus amples détails, consulter le module SIG.

**Systemes communs de sélection des bénéficiaires** : tous les programmes ne partagent pas les mêmes critères d'admissibilité, mais différents pays ont choisi d'élaborer une méthode nationale de classification des ménages (intégrée dans leur registre social) susceptible d'être utilisée et adaptée par des programmes individuels pour sélectionner leurs propres bénéficiaires. Pour de plus amples détails, consulter le module SIG.

**S&E commun des bénéficiaires des programmes** : Les pays qui ont mis au point des registres intégrés de bénéficiaires disposent d'un aperçu général de qui reçoit quoi dans le cadre des différents programmes, un outil doté d'un grand potentiel pour la planification conjointe et le S&E. C'est notamment le cas du Kenya, comme l'expose le module SIG.

**Systemes d'information partagés et interopérables** : de nombreux pays ont poursuivi l'intégration au moyen de logiciels permettant de gérer la circulation des informations au sein du secteur de la protection sociale, voire au-delà, via des services Web (ou ad hoc). Pour de plus amples détails, consulter le module SIG.

**Systèmes partagés pour la mise en œuvre et l'administration des programmes** : Ils permettent d'adopter la même méthode de traitement des paiements, de gestion des réclamations et des recours, d'aiguillage et de gestion des cas. Pour de plus amples détails, consulter le module ADM et la section ci-dessous consacrée au concept de guichet unique.

### 6.3.1 Guichets uniques et autres solutions intégrées d'arrière-guichet

Une façon à la fois très simple et efficace de stimuler la collaboration consiste à mettre en place des installations partagées où différents services sont représentés et fournis. Ces mécanismes de mise en œuvre simplifient l'accès des bénéficiaires aux services. Ces mécanismes servent également de base pour la collaboration en permettant une étroite proximité et une meilleure compréhension des différentes activités et missions.

Un guichet unique est un exemple de mécanisme de mise en œuvre collaborative de ce type. Les centres d'attention unique peuvent regrouper la prestation de services de guichet aux bénéficiaires et éviter la stigmatisation des pauvres, dans la mesure où le même bureau sert à de nombreuses fins autres que l'assistance sociale. La prestation de plusieurs services dans un centre unique contribue à augmenter la transparence et l'efficacité, réduisant ainsi les coûts de transaction pour le gouvernement comme pour les citoyens.

#### *Encadré 12 : Exemple : le service de guichet unique, un modèle avancé d'intégration administrative*

Le service de guichet unique (SGU) est un mécanisme d'élaboration et de mise en œuvre coordonnées de programmes de protection sociale et d'autres services d'appui (par ex. : emploi). Incorporés dans des institutions gouvernementales et opérés par l'administration sous-nationale, les SGU sont liés au niveau central par un système de communication formalisé et fondé sur un SIG intégré. Ce système de communication garantit la transparence et la traçabilité du système de protection sociale. Il permet en outre une meilleure coordination entre le niveau local (chargé de la prestation des services) et du niveau central/national (chargé de l'élaboration des politiques, de la planification et du suivi et de l'évaluation).

Les SGU peuvent fournir un cadre cohérent pour une mise en œuvre intégrée, efficace et efficiente de stratégies nationales de protection sociale en établissant un système de gestion et un mécanisme de communication reliant le gouvernement central aux provinces, régions, communautés et villages.

Source : Encadré élaboré par les auteurs.

#### *Encadré 13 : Alternatives au guichet unique pour proposer des services intégrés*

1. Un portail Web sur lequel les bénéficiaires peuvent télécharger des formulaires de candidatures, prendre des rendez-vous, s'inscrire, effectuer des paiements ou consulter la situation d'une candidature en ligne ;
2. Un centre d'appel pour les citoyens possédant une ligne fixe ou mobile. Il sert à fournir aux citoyens des informations initiales sur les processus de candidature et les documents à fournir ou pour consulter la situation d'une candidature sans se déplacer.
3. Des SMS peuvent également être envoyés pour interagir avec des bénéficiaires sur les processus de candidature ou les offres d'emploi.
4. Les terminaux d'auto-prise en charge peuvent également servir de canal automatisé pour interagir avec les bénéficiaires et peuvent remplir des fonctions de paiement.

Source : Encadré élaboré par les auteurs.



La mise en place de guichets uniques peut s'avérer efficace pour garantir la continuité de la prestation des services sans augmenter les dépenses publiques (par ex. : les fonctionnaires peuvent se remplacer pour fournir des services de base).

Dans le contexte africain, la décentralisation des capacités des bureaux fournissant des services de guichet en milieu rural pose de sérieuses difficultés. Les gouvernements manquent de ressources au niveau local et chaque ministère met en œuvre les programmes de protection sociale de façon isolée et sans coopérer avec les ministères concernés. Le manque de capacités du gouvernement à fournir des services décentralisés confronte les bénéficiaires potentiels à des difficultés telles que des frais de transport élevés. Associée à un manque de connaissance des procédures et des critères d'admissibilité aux programmes de protection sociale parmi les membres des communautés et au manque de canaux de communication fiables, cette lacune peut entraîner un faible recours aux services.

Pour atteindre les bénéficiaires dans les petits villages et en milieu rural, il peut être fait appel à des unités mobiles, via des agents ou des camions ou autocars équipés à cet effet. Cette possibilité s'avère particulièrement utile pour desservir les populations vivant en régions périphériques et isolées ou permettre aux pauvres et aux groupes vulnérables (souvent les principaux groupes cibles des services de guichet unique de la protection sociale) d'accéder plus facilement à la protection sociale.

En Afrique du Sud, l'expérience de guichets uniques utilisant des véhicules équipés à cet effet a été couronnée de succès.

**Encadré 14 : Étude de cas : un Programme communautaire intégré de sensibilisation sur l'enregistrement pour desservir les pauvres ruraux via des unités de service mobiles en Afrique du Sud**

### Résumé analytique :

Cette étude de cas démontre la capacité d'un mécanisme de prestation de service partagé et mobile à étendre la portée de programmes de protection sociale existants dans des lieux reculés, tout en réduisant les coûts administratifs.

### Contexte :

Le Programme communautaire intégré de sensibilisation sur l'enregistrement (*Integrated Community Registration Outreach Programme*, ICROP) est un programme qui fournit des services sociaux via des unités mobiles de guichets uniques ou de véhicules équipés de technologies modernes, d'installations et de personnel. Son objectif consiste à promouvoir le développement, la réduction de la pauvreté et l'inclusion sociale des personnes isolées.

### Le problème/La situation :

Malgré l'existence de programmes de protection sociale en Afrique du Sud, les années 2001 à 2007 n'ont pas enregistré d'amélioration significative des indices de pauvreté et de privation. Une évaluation des interventions sociales a souligné la nécessité d'étendre et d'améliorer la prestation de services sociaux et de transferts.

Préoccupée par ces résultats, l'Agence sud-africaine de sécurité sociale (*South Africa Social Security Agency*, SASSA) a décidé de lancer en 2007 un Programme communautaire intégré de sensibilisation sur l'enregistrement (*Integrated Community Registration Outreach Programme*, ICROP) pour institutionnaliser et étendre le programme existant d'aide à l'enfance (*Child Support Grant*, CSG). Depuis le lancement par le Président de la « guerre contre la pauvreté » en 2008, l'ICROP a évolué pour devenir un programme public fournissant tous les services de façon intégrée aux plus exclus.

### Les acteurs et leurs contributions

Le principal organisme chargé de mettre en œuvre le programme de protection sociale est la SASSA, qui relève du ministère du Développement social. Les administrateurs de district de la SASSA sont les coordinateurs du projet chargés de la mise en œuvre du programme dans leur district. Ils collaborent étroitement avec les structures locales, selon la méthode intégrée suivante :

- Les conseillers municipaux identifient les zones dont les communautés se trouvent dans le besoin ;
- Les organisations communautaires, les organisations confessionnelles et les chefs traditionnels participent à la mobilisation des communautés ;
- Les gouvernements locaux (municipalités) s'assurent que les infrastructures sont adaptées au programme (par ex. : voies d'accès, salles communautaires, etc.) ;





(suite)

Une coordination est également assurée avec les principaux ministères pour appliquer une approche véritablement intégrée de prestation de services :

- Le ministère de la Santé aide les bénéficiaires à se procurer des pièces d'identité légitimes, sans lesquelles ils ne pourraient pas postuler à des subventions sociales ;
- Le ministère de l'Éducation émet des certificats de scolarité pour les enfants ;
- Le ministère de la Justice émet des ordres judiciaires pour les bénéficiaires vivant dans des familles adoptives ;
- Le ministère de la Santé émet une carte « *Road to health* » (« En route vers la santé »), évalue les bénéficiaires, mène des campagnes de promotion de santé publique et fournit des services de conseil et de test du VIH/SIDA.
- Les services de police signent des déclarations, certifient des documents et assurent la sécurité des points de service mobiles.<sup>23</sup>

**La solution :**

La finalité du programme ICROP consiste à atteindre les personnes et communautés les plus exclues socialement et les plus isolées pour leur fournir un accès à l'assistance sociale et aux services sociaux dans le but de réduire la pauvreté, l'exclusion sociale et l'isolement. L'un des principaux objectifs de l'ICROP consiste à rassembler tous les services publics en un seul lieu en fournissant un service mobile reposant sur l'utilisation de véhicules personnalisés disposant à son bord des informations et technologies de la communication nécessaires. Ce véhicule se déplace de village en village, où une équipe de six membres fournit une assistance et des orientations sur l'inscription aux subventions, établit des liens entre l'aide à l'enfance, la scolarité et le développement de la petite enfance et promeut l'accès aux services de santé.<sup>24</sup>

Au moyen d'unités mobiles entièrement équipées et d'autres services, l'ICROP :

1. Facilite les processus d'enregistrement et d'inscription des bénéficiaires et émet des cartes intelligentes donnant accès aux prestations de sept programmes de protection sociale ;
2. Identifie les bénéficiaires grâce à une reconnaissance biométrique (empreintes digitales et voix) depuis 2013 ;
3. Actualise la base de données des bénéficiaires en ligne et en temps réel ou dans un délai de 7 à 21 jours ouvrables, en fonction de la connectivité ;
4. Sensibilise et fournit des informations sur les prestations et les services existants ;
5. Donne accès à des points de paiement où des cartes intelligences peuvent être utilisées pour un coût minime et de plus courtes files d'attente (NB : l'ICROP ne verse pas de subventions : le système de paiement est externalisé vers une entreprise privée et les prestations peuvent être obtenues dans des établissements homologués, des distributeurs automatiques, des banques ou des points de paiement) ;
6. Facilite l'accès au mécanisme d'appel, notamment en matière de demande de représentation juridique dans le cas de recours contre une décision de suspendre les prestations ;
7. Organise des visites à domicile par un personnel médical et des travailleurs sociaux pour garantir que les individus incapables de se rendre à l'hôpital ou de quitter leur foyer en raison d'un handicap ou d'une maladie puissent avoir accès aux prestations.



23. Taieb, D, Schmitt, V, (2012) "Good practices on Single Window Services Research on existing Single Window Services around the world (India, Chile, Brazil, South Africa, Pakistan) and key lessons to be learned for Cambodia", Organisation internationale du travail.

24. "What is ICROP?" – Brochure d'information produite par la SASSA.





(suite)

### Résultats/Conclusions :

En 2011, environ 45 pour cent de la population totale du pays était concentrée en milieu rural, dont 20 pour cent vivaient dans des zones rurales reculées. Une récente étude indique que dans les zones rurales ciblées par le programme ICROP, le pourcentage de population effectivement touché par les programmes de protection sociale existants était élevé par rapport à l'estimation de la population cible. Entre 2007 et 2013, l'ICROP a fourni des services à plus de 730 municipalités et donné suite à plus de 320 000 candidatures pour des aides à l'enfance. L'objectif premier de l'ICROP est de contribuer à la réduction de la pauvreté. Depuis son lancement en 2007, le taux de pauvreté est passé de 57,2 à 45,5 pour cent entre 2006 et 2011.<sup>25</sup> L'ICROP vise également à rendre ses bénéficiaires financièrement indépendants par le biais du développement des compétences, de l'emploi et de l'entrepreneuriat et de petites initiatives d'emploi public. Le programme d'aide sociale de la SASSA intitulé *Social Relief of Distress* distribue par exemple des aliments achetés auprès de maraîchers et des uniformes achetés auprès de coopératives locales aux membres défavorisés des communautés. S'En plus de bénéficier aux enfants et aux ménages, cette initiative stimule également le développement économique au sein des communautés pauvres.

### Débat/Analyse :

L'ICROP a considérablement amélioré l'accès des populations rurales et des personnes handicapées aux subventions existantes. Il reste malgré tous des défis à relever :

- Ce programme a été conçu sans tenir compte des entraves physiques. Dans certains cas par exemple, les véhicules sont trop gros pour arriver jusqu'aux communautés. Il importe de s'interroger sur la meilleure façon de procéder pour atteindre ces communautés.
- L'initiative de l'ICROP consistant à accroître l'indépendance économique des bénéficiaires vise à ouvrir des perspectives financières à plus de huit millions d'individus. En raison de son envergure, cette initiative s'est trouvée confrontée à de nombreux défis. Le programme s'est depuis lors réorienté vers des projets à plus petite échelle promouvant la mise en relation des subventions sociales et des initiatives d'emploi ou de développement des compétences.
- La SASSA doit adapter ses stratégies pour améliorer la prestation de services aux pauvres vivant dans des provinces et des zones urbaines plus aisées. Le nombre de bénéficiaires potentiel appartenant à cette catégorie démographique et n'ayant pas accès aux subventions sociales existantes a augmenté au cours des dernières années. Si les services peuvent être disponibles dans ces zones, ils sont souvent insuffisants et en sous-effectif.
- Un mécanisme institutionnalisé d'audit de la prestation de services, des consultations publiques et de la collecte des retours d'information doit être conçu et mis en place pour évaluer la satisfaction et contribuer à l'amélioration du système de prestation de services.
- Plusieurs réformes ont été lancées dans le cadre de l'extension d'un socle de protection sociale national qui pourrait déboucher sur la création de nouveaux programmes. L'ICROP doit se tenir prêt à appuyer la prestation de ces éventuels nouveaux services et transferts.

### Transmissibilité/Potentiel d'apprentissage :

Dans les pays les plus riches d'Afrique, le modèle de prestation de services mobile de l'ICROP pourrait améliorer la couverture des communautés rurales. S'il pourrait permettre de réduire les coûts administratifs sur le long terme, les coûts de démarrage sont élevés. L'utilisation d'une base de données intégrée et en ligne des bénéficiaires, comme indiqué dans l'étude de cas de l'ICROP, se heurte aux fréquents problèmes connexion internet en Afrique rurale, comme évoqué dans l'étude de cas consacrée au Brésil.

Source : Encadré élaboré par les auteurs.

25. Banque mondiale. 2015. Afrique du Sud. Disponible à l'adresse : <https://donnees.banquemondiale.org/pays/afrique-du-sud> [2 mars 2015].



Au Lesotho, les guichets uniques ont récemment été testés au niveau des Conseils communautaires ; l'organisation de journées consacrées à des services spéciaux a permis aux bénéficiaires d'accéder à différents services sans se déplacer.

**Encadré 15 : Étude de cas : tester l'utilisation de bureaux de conseil communautaire en guise de guichets uniques pour améliorer l'accès aux services et leur prestation au niveau local (Lesotho)**

### Résumé analytique :

Le guichet unique et ses jours de service s'inscrivent dans les efforts déployés par le Gouvernement du Lesotho et par ses partenaires bailleurs pour appuyer un système intégré de protection sociale et maximiser sa contribution à la réduction durable de la pauvreté. Organisés régulièrement, ses journées de services amènent les prestataires et les services difficilement accessibles jusqu'aux communautés. Le reste du temps, l'aiguillage vers ces services est assuré dans les guichets uniques afin de renforcer le réseau d'aiguillage en jetant des ponts entre les prestataires de services locaux et les membres des communautés.

### Contexte :

Le Fonds des Nations Unies pour l'enfance et l'agence allemande de coopération pour le développement ont établi un partenariat avec le Gouvernement du Lesotho pour tester un guichet unique dans quatre conseils communautaires. Conformément à la politique nationale de décentralisation adoptée en février 2014 et à la Stratégie nationale de protection sociale lancée en février 2015, le guichet unique vise à accroître la prestation de services au niveau des Conseils communautaires en :

1. Consolidant l'accès à différents services publics en un seul lieu via un ou plusieurs canal/canaux de prestation de services ;
2. Présentant en toute transparence des informations relatives aux normes de prestation de services, aux frais, aux processus et aux horaires du point de service ;
3. Améliorer l'aiguillage entre les services pour les bénéficiaires et la communauté dans son ensemble.

### Le problème/La situation :

La plupart des services de protection sociale sont fournis dans la capitale, à Maseru, contraignant ainsi la population à se déplacer pour y avoir accès. Une recherche<sup>26</sup> menée avant l'ouverture du guichet unique pilote a révélé que les frais de transport, le manque de sensibilisation des membres des communautés aux critères d'admissibilité et le manque de canaux de communication fiables entravent l'accès aux services.

### Les acteurs et leurs contributions :

En tant que propriétaire des bureaux des conseils communautaires, le ministère du Gouvernement local et des chefferies traditionnelles est le principal ministère et administrateur des guichets uniques. Si le personnel externe au ministère est entièrement responsable de la prestation de ses services respectifs, les fonctionnaires du Conseil communautaire sont quant à eux chargés de la gestion générale du guichet unique. Plusieurs ONG participent également à la prestation de services.

### La solution :

Les services fournis dépendent de chaque bureau communautaire, mais comprennent la protection sociale et d'autres programmes, comme la protection de l'enfant, le traitement du VIH/SIDA et des programmes de prévention. Pour la gamme de services sélectionnés, les services pilotes s'efforcent d'établir le mécanisme de référence adéquat en fonction du niveau d'intégration du travail requis au bureau du conseil communautaire :

1. Participation simple : informations sur les critères d'admissibilité, procédures et coûts (connaissance des fonctionnaires, affiches, brochures) ;
2. Participation modérée : disponibilité de formulaires d'enregistrement/de candidature ;
3. Participation élevée : gestion des cas ;
4. Participation complète : traitement complet des services sur place, de façon permanente ou périodique.



26. UNICEF, World Vision et GIZ (2014) *Assessing the Status Quo of Service Delivery in Selected Villages in Lesotho*."



(suite)

Le besoin de rapprocher les services finaux de la population reste inchangé, même lorsqu'une décentralisation complète n'est pas disponible ou rentable. Dans ces cas de figure, un guichet unique peut organiser des journées de services pendant lesquelles il invite des prestataires à fournir leurs services pendant une journée au conseil communautaire ou dans d'autres lieux adéquats de la communauté, donnant ainsi l'occasion aux différents acteurs de sensibiliser massivement à leurs services, mais aussi aux citoyens d'accéder à différents prestataires en l'espace d'une seule journée.<sup>27</sup>

**Résultats/Conclusions :**

Les quatre centres pilotes ont été lancés fin 2015 afin d'accroître l'accès des citoyens à une palette de services différents et d'améliorer les mécanismes d'aiguillage au niveau des conseils communautaires. Le centre unique permet également d'organiser des activités ascendantes pour appuyer et renforcer le processus de décentralisation se déroulant du niveau central vers le niveau local, mais aussi d'obtenir des retours d'information sur la possibilité d'atteindre les citoyens sur le long terme par le biais des bureaux de conseil communautaire. Les guichets uniques pourraient donc faire part aux conseils communautaires de leur expérience pratique en matière de coordination de la prestation de services en tant que participants au processus de décentralisation descendant du Gouvernement central.

En opération, le guichet unique sert de centre d'informations fiables sur les services disponibles pour la communauté et la marche à suivre pour y accéder. Pour ce faire, l'UNICEF développe actuellement un Ensemble de services d'éducation communautaire (Community Education Package) qui abordera la protection des enfants, l'éducation, la santé, la protection sociale et l'agriculture. Les guichets uniques disposeront en outre d'un travailleur social et seront entièrement équipés pour fournir des services de registre civil, comme l'émission d'actes de naissance et de pièces nationales d'identité, indispensables pour accéder à d'autres services.

**Débat/Analyse :**

Bien que les structures permanentes soient encore en cours de création, les quatre conseils communautaires ont organisé avec succès les journées de service, qui ont généralement enregistré une participation accrue des prestataires de services et des bénéficiaires. Le Gouvernement du Lesotho souhaite étendre les guichets uniques à toutes les communautés ; il est toutefois recommandé de commencer par s'assurer que les structures permanentes sont bien établies et que les quatre guichets uniques sont évalués avant de passer à cette expansion.

**Transmissibilité/Potentiel d'apprentissage :**

Les guichets uniques du Lesotho peuvent fournir d'utiles enseignements aux guichets uniques établis dans des communautés pauvres et rurales d'Afrique où des compétences sont actuellement transférées aux structures locales. Les guichets uniques du Lesotho doivent toutefois être évalués avant de pouvoir en tirer des enseignements.

Source : UNICEF, World Vision et GIZ (2014) *Assessing the Status Quo of Service Delivery in Selected Villages in Lesotho*”.

**6.4 LISTE DE VÉRIFICATION**

Tableau 14 : Liste de vérification au niveau administratif

COMPOSANTES D'UNE BONNE COORDINATION AU NIVEAU DE LA GESTION ET DE LA PRESTATION DE SERVICES	COCHER ✓
Existe-t-il une structure communautaire où les ministères concernés, la société civile, les chefs traditionnels, les travailleurs et les chefs d'entreprise puissent tous ensemble identifier les communautés/personnes pauvres et vulnérables ?	
Existe-t-il une base de données intégrée des bénéficiaires ou un registre des bénéficiaires ?	
Existe-t-il des structures de coordination qui évaluent et approuvent les demandes d'assistance sociale ?	



27. UNICEF (2015) "Concept Note.



(suite)

COMPOSANTES D'UNE BONNE COORDINATION AU NIVEAU DE LA GESTION ET DE LA PRESTATION DE SERVICES	COCHER ✓
Existe-t-il une structure de coordination qui distribue les transferts monétaires ?	
Existe-t-il une coordination des différents types de programmes de protection sociale comme :	
L'assistance sociale ?	
L'assurance sociale ?	
Les services d'emplois ?	
Les services de moyens de subsistance ?	
Existe-t-il une coordination entre les programmes d'assistance sociale et les programmes de nutrition, d'appui à l'agriculture, de microcrédit et d'épargne ? (« Progression », Graduation)	
Existe-t-il des termes de référence, des plans de travail annuels et des lignes directrices pour définir le travail de la structure de coordination ?	
Pour la mise en œuvre des programmes de protection sociale, existe-t-il une structure de coordination qui s'assure que les besoins des bénéficiaires sont satisfaits de façon globale, systématique et durable ?	
Existe-t-il une coordination de toutes les composantes de la protection sociale via un service de guichet unique ?	
Les bénéficiaires potentiels des différents programmes de protection sociale ont-ils été sensibilisés à la marche à suivre pour y accéder ?	

Source : Tableau élaboré par les auteurs.

## 6.5 PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

- Les administrateurs de la protection sociale disposent de différents outils pour harmoniser les programmes de protection sociale. On peut notamment citer : l'identification et la sélection conjointes de communautés/ personnes pauvres et vulnérables ; les bases de données ou registres centralisés des bénéficiaires ; les structures de coordination pour la gestion et la distribution des transferts monétaires ; les services de guichet unique ; les mécanismes de réclamation intégrés ; les systèmes d'aiguillage et les systèmes d'information de gestion.

# 7

---

## LA COORDINATION VERTICALE

---

La délégation de responsabilités et d'activités du niveau central au niveau local est fondamentale pour toute organisation ou régime de protection sociale. Les services de transferts sociaux doivent être fournis à proximité de la population, y compris dans les zones rurales et reculées, afin de garantir leur accès aux groupes les plus vulnérables de la société. D'autres fonctions, comme l'identification de groupes vulnérables ou l'ajustement des prestations aux besoins et aux restrictions locales, requièrent également la participation des couches administratives sous-nationales.

Enfin, le système de protection sociale doit être cohérent avec les politiques de déconcentration et de décentralisation, mais aussi avec les capacités administratives locales.

Ce chapitre se concentre sur les principaux moteurs de la coordination verticale. Des études de cas y sont exposées pour montrer comment certains pays sont parvenus à renforcer leur coordination de la protection sociale à ce niveau.

### 7.1 OBJECTIFS

Au terme de cette section, les participants :

- Pourront comprendre et évaluer quelques indicateurs d'une bonne coordination verticale ;
- Aurons pris connaissance et compris le processus de mise en place d'une bonne coordination verticale.

### 7.2 DIMENSIONS, OBJECTIFS ET INSTRUMENTS DE COORDINATION VERTICALE

Cette dimension de la coordination concilie le niveau des politiques et le niveau administratif. La coordination verticale doit inclure des mécanismes descendants (orientations, supervision et allocation budgétaire) et ascendants (retours d'informations et présentation de rapports) pour garantir la bonne circulation des informations et des ressources entre les niveaux central et opérationnel.



Tableau 15 : La coordination verticale, en bref

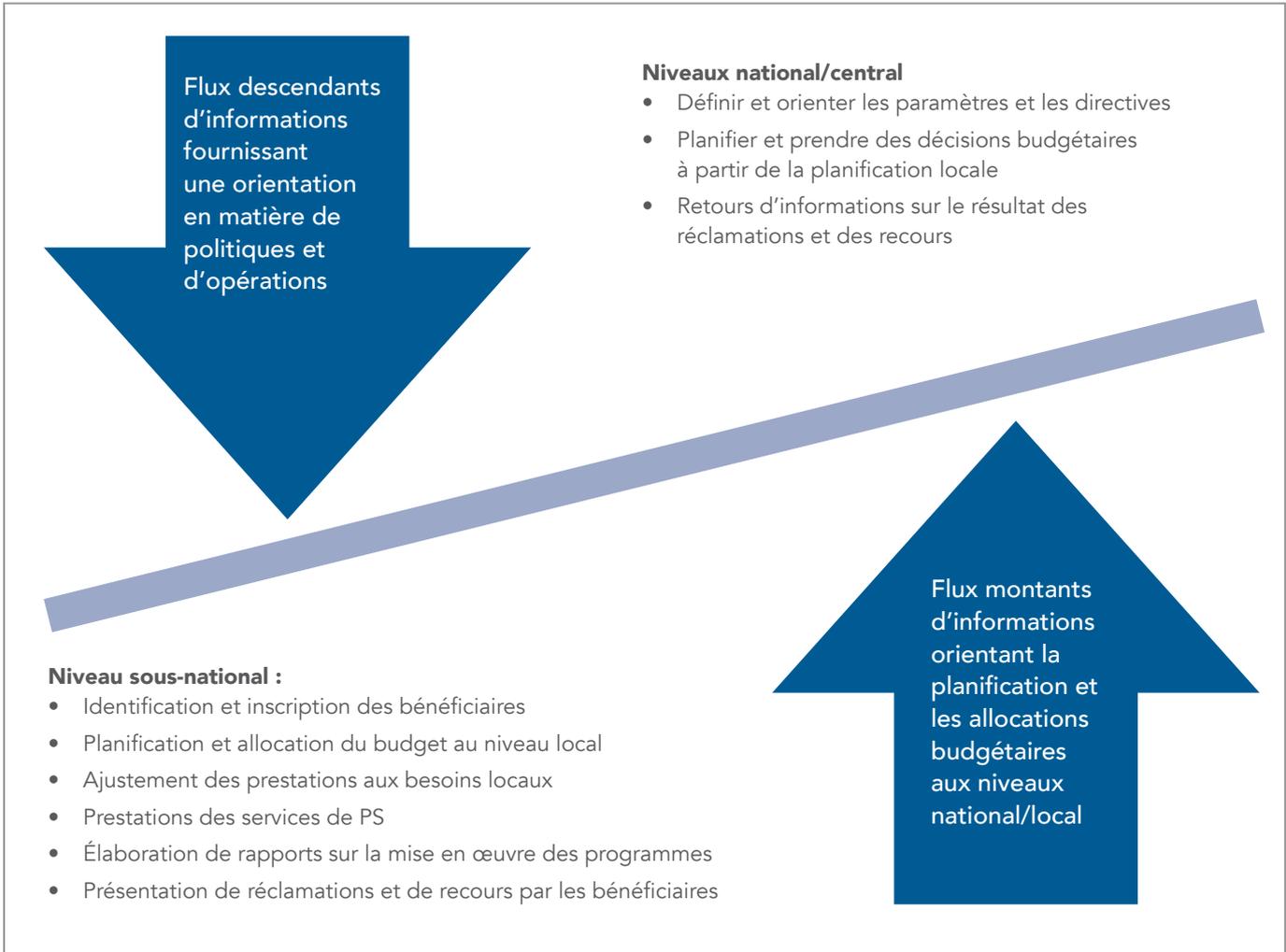
DIMENSIONS DE LA COORDINATION VERTICALE	OBJECTIFS	PRINCIPAUX INSTRUMENTS
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordination du niveau central d'une organisation (siège) et de ses installations locales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantir le respect des décisions politiques pendant la mise en œuvre</li> <li>• Améliorer l'efficacité de l'administration au travers du principe de subsidiarité, en formant les administrations locales et d'autres structures au niveau local</li> <li>• Améliorer la circulation des informations à tous les niveaux</li> <li>• Accroître la transparence et la traçabilité des informations au sein du système de protection sociale</li> <li>• Générer une appropriation aux niveaux inférieurs</li> <li>• Faciliter l'allocation solide et opportune des ressources</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Déléguer les compétences aux autorités locales en définissant clairement les rôles et responsabilités entre les différents niveaux d'administration sous-nationale</li> <li>• Mettre en place des structures de coordination et des ensembles de procédures efficaces pour organiser les flux d'information et les financements dans les deux sens (ascendant et descendant) et garantir que ces structures sont investies d'un mandat suffisant pour effectuer la coordination</li> <li>• Mettre en place un système de coordination au niveau de la coordination locale</li> <li>• Concevoir et mettre en œuvre des directives/un manuel d'opérations, des mécanismes d'élaboration de rapports et des outils de coordination verticale</li> <li>• Développer les capacités de coordination à tous les niveaux (national à communautaire)</li> </ul>

Source : Tableau élaboré par les auteurs.

### 7.3 FLUX VERTICAUX D'INFORMATION ENTRE TOUS LES NIVEAUX ADMINISTRATIFS

La coordination verticale consiste à assurer les flux montants et descendants d'informations.

Graphique 9 : Flux verticaux d'informations entre les niveaux administratifs



Source : Graphique élaboré par les auteurs.

- Le niveau central oriente généralement le niveau local en matière de paramètres et de directives opérationnelles, tandis que le niveau local inscrit les bénéficiaires, contrôle le respect des conditions fixées, le cas échéant, et distribue parfois les prestations.
- La coordination verticale revêt une importance particulière pour l'allocation budgétaire. Pour planifier et allouer correctement le budget disponible, le niveau central doit récupérer les informations disponibles au niveau opérationnel (par ex. : nombre de bénéficiaires identifiés).
- À l'inverse, le niveau local a besoin de détails exacts sur les régimes et critères d'admissibilité afin de contribuer au processus de planification et d'allocation budgétaire.
- La coordination verticale contribue également au bon fonctionnement des mécanismes de réclamation et de recours. Pour garantir leur accès aux bénéficiaires et à la population, ces derniers doivent pouvoir présenter des réclamations au niveau de l'administration locale. Il importe donc de garantir un flux ascendant efficace d'informations qui mènera à la résolution de cas au niveau approprié de l'organisation. Il importe tout autant de permettre un flux descendant d'informations qui fournira des réponses adéquates aux bénéficiaires.



### 7.4 AMÉLIORER LA COORDINATION VERTICALE

Les composantes suivantes sont essentielles pour garantir la coordination verticale :

- Un cadre cohérent pour la délégation des responsabilités vers les niveaux inférieurs d'administration ;
- La mise en place d'une chaîne de structures de coordination qui relie les différents niveaux d'administrations pour créer un sens d'appartenance et garantir la prise de décisions avisées ;
- La définition de la mission et des capacités des structures de coordination ;
- La mise au point d'outils de communication efficaces et communs pour l'échange d'informations et la planification budgétaire au moyen d'un manuel d'opérations.

#### 7.4.1 Définition des rôles et responsabilités de différents niveaux administratifs<sup>28</sup>

- En vertu du principe de subsidiarité, les questions doivent être traitées par l'autorité compétente la plus petite, la plus basse ou la moins centralisée. La délégation de responsabilités vers des niveaux inférieurs d'administration doit être cohérente avec la structure administrative et politique du pays et alignée à la décentralisation des capacités et du budget en la matière.
- La décentralisation est associée aux objectifs de prestation efficace et efficiente des services publics, de prise de décision démocratique, de participation populaire au gouvernement et de responsabilisation des institutions publiques vis-à-vis des citoyens.

Il est généralement accepté que la décentralisation de certaines fonctions du système de protection sociale devrait mener à de meilleurs services pour les résidents. Par rapport à des systèmes centralisés, le processus de décentralisation peut considérablement améliorer l'efficacité, la transparence, la responsabilisation et la capacité de réponse et de prestation de services. Le principe de subsidiarité est par exemple tout particulièrement indiqué pour le mécanisme de réclamation, dans la mesure où les questions de base peuvent être traitées au niveau de l'administration locale.

Comme la plupart des systèmes de prestation de services publics, les systèmes de protection sociale exigent toutefois un certain degré d'uniformité et de standardisation de la définition et de la prestation des services. Il s'avère donc généralement nécessaire d'établir les paramètres et procédures clés des régimes de protection sociale au niveau central. Il est fondamental de définir les rôles et responsabilités des intervenants aux différents niveaux (voir exemple ci-dessous).

28. PNUD; FENU. 2013. *Strengthening the governance of social protection: The role of local government – Regional Analysis* (Bangkok). Disponible à l'adresse suivante : [http://www.asia-pacific.undp.org/content/dam/rbap/docs/Research%20&%20Publications/democratic\\_governance/RBAP-DG-2014-Strengthening-Governance-of-Social-Protection.pdf](http://www.asia-pacific.undp.org/content/dam/rbap/docs/Research%20&%20Publications/democratic_governance/RBAP-DG-2014-Strengthening-Governance-of-Social-Protection.pdf).



### Encadré 16 : Exemple : définir clairement les rôles et responsabilités de la mise en œuvre des filets sociaux en Tanzanie

Le Fonds d'action sociale de Tanzanie (*Tanzania Social Action Fund, TASAF*) met en œuvre des programmes décentralisés de travaux publics. Ses manuels opérationnels fournissent une description détaillée des rôles et responsabilités de chaque organisme participant aux niveaux national, local et communautaire.

#### Niveau national

- Le comité de direction national fournit des orientations générales de politiques, appuie des sous-projets communautaires contrôlés par des experts du secteur et débat des rapports d'avancement.
- L'équipe d'experts du secteur s'assure ensuite de la conformité des sous-projets appuyés avec les normes et standards du secteur.
- L'unité de gestion est chargée de mener les activités quotidiennes.

#### Niveau local

- Le gouvernement local gère le projet et approuve et supervise les sous-projets. Son comité de finance est chargé d'approuver les sous-projets communautaires.
- L'équipe de gestion du conseil est chargée d'évaluer les formulaires d'intérêt des sous-projets, en ciblant les communautés pour l'évaluation participative, en fournissant une assistance technique, en supervisant des sous-projets pendant la mise en œuvre et en supervisant le fonctionnement et la maintenance du programme.

#### Niveau communautaire

- L'assemblée du village est chargée d'entériner les manifestations d'intérêts des bénéficiaires, d'élire un comité de gestion communautaire et de recevoir et discuter les rapports d'avancement des sous-projets.
- Le conseil du village est chargé de ratifier le comité de gestion communautaire élu par l'assemblée du village et de superviser les sous-projet.
- Le comité de gestion communautaire est chargé de mettre en œuvre des sous-projets, conformément aux orientations prévues dans le manuel de gestion de sous-projets communautaires.

Source : *Safety Nets How To: Institutional Aspects*, Banque mondiale, *Protection sociale et travail*, <http://siteresources.worldbank.org/SAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/281945-1291746977764/8-institutionalaspects.pdf>, consulté le 21 novembre 2014.

#### 7.4.2 Simplification des structures de coordination verticale

Pour faciliter la coordination verticale, la structure de coordination verticale doit se refléter aux niveaux provincial, régional et local.

Les dispositifs institutionnels choisis pour faciliter la coordination verticale dépendent en grande partie de la façon dont les programmes de protection sociale sont actuellement mis en œuvre. Ces derniers peuvent par exemple être mis en œuvre dans un système centralisé (par ex. : via un organisme national) ou décentralisé (voir module GOUV). La détermination des dispositifs institutionnels appropriés relève souvent d'un processus évolutif fondé sur des enseignements tirés, sur l'évolution des besoins des programmes, sur la participation des intervenants et sur la direction du gouvernement.

Il peut s'avérer nécessaire d'harmoniser les mécanismes de coordination fondés sur des programmes existants, puisqu'on assiste souvent à une multiplication des mécanismes de coordination, qui risque de fragmenter les actions, mais peut être atténuée en simplifiant les structures régionales ou communautaires pour améliorer la coordination des programmes.



L'étude de cas du Kenya ci-dessous fournit un exemple de dispositifs institutionnels conçus pour faciliter la coordination verticale.

**Encadré 17 : Étude de cas : le cadre institutionnel de coordination des interventions de protection sociale au Kenya**

**Résumé analytique :**

Cette étude de cas décrit les dispositifs institutionnels qui ont été mis en place pour faciliter la coordination verticale de la PS au Kenya.

**Contexte :**

En 2012, le Gouvernement kenyan a adopté une politique de protection sociale qui comprenait un cadre institutionnel pour la coordination des interventions de protection sociale, du niveau national au niveau local (qui assume la plupart des responsabilités en matière de prestation de services).

**Le problème/la situation :**

Les interventions de protection sociale au Kenya sont gérées par différents ministères sectoriels, dont le ministère du Genre, de l'Enfant et du Développement social ; le ministère du Travail ; le ministère de la Santé publique et de l'Assainissement ; le ministère des Services médicaux ; le ministère des Programmes spéciaux ; le ministère de l'Agriculture ; et le ministère de l'Éducation. Cette gestion a conduit à une fragmentation et à un manque de coordination et de synergies au sein du système de protection sociale.

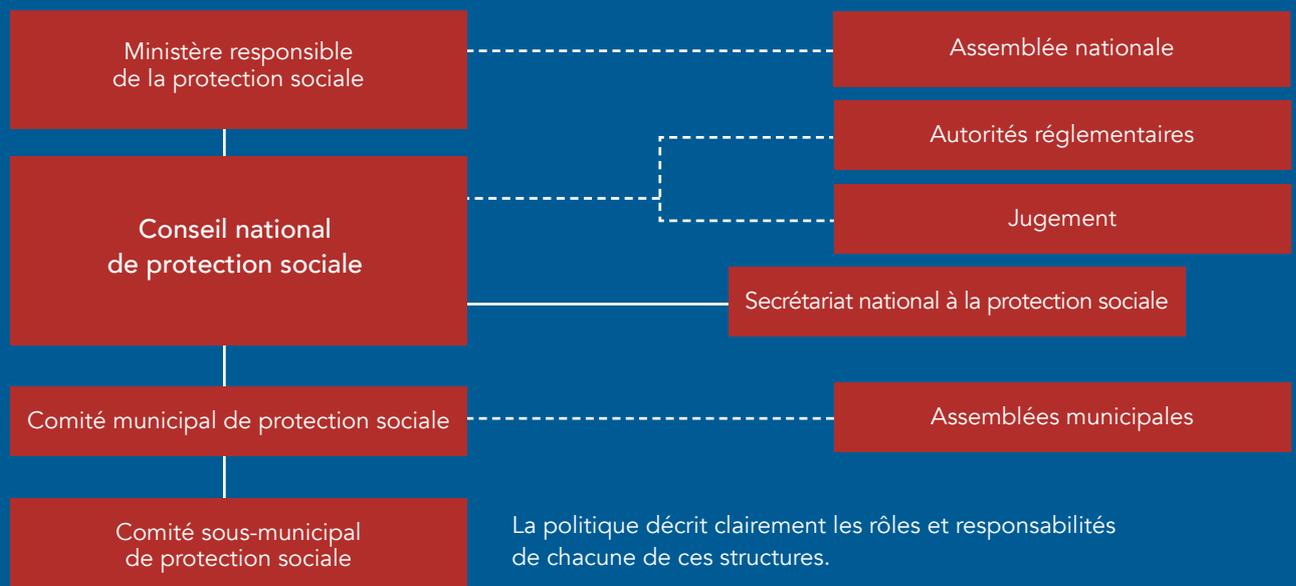
**Les acteurs et leurs contributions :**

Le Comité directeur national de la protection sociale a été constitué en 2007 sous la présidence du secrétaire permanent, du ministère du Genre, de l'Enfant et du Développement social. À travers le ministère du Genre, de l'Enfant et du Développement social, le pays a facilité la formulation du document de politique nationale de protection sociale qui a été approuvé par le Conseil des ministres en 2011.

**La solution :**

En réponse au besoin d'une approche mieux coordonnée de la protection sociale, le Gouvernement a établi un Conseil national de la protection sociale (National Social Protection Council, NSPC) chargé de coordonner et de superviser l'élaboration, la mise en œuvre et l'intégration de stratégies de protection sociale, de programmes et de ressources. Cet organisme disposera de bureaux aux niveaux régional comme national.

Le diagramme ci-dessous fournit un aperçu général des mécanismes de coordination aux niveaux municipal et national conçus pour superviser l'élaboration, la mise en œuvre et l'intégration de stratégies de protection sociale, de programmes et de mobilisation de ressources.





(suite)

Le Conseil national de protection sociale est un organe multisectoriel qui supervise la mise en œuvre de la politique de PS. Il se compose de secrétaires permanents des ministères de la Protection sociale, des Finances, de la Santé, du Travail et de représentants du ministère public, du secteur privé et de la société civile.

Le Secrétariat national à la protection sociale a pour rôle principal de mettre en œuvre les décisions prises par le Conseil et de remplir les fonctions quotidiennes. Il fournit donc une assistance technique et coordonne la mise en œuvre des priorités fixées en matière de protection sociale.

Les Comités de protection sociale municipaux et sous-municipaux sont chargés de mener des initiatives communautaires. Ils sont tous responsables devant le Conseil national. Leurs fonctions principales consistent à :

- Promouvoir la supervision et le suivi des interventions de protection sociale dans leur juridiction;
- Promouvoir la coordination et l'harmonisation des programmes au niveau de la municipalité pour éviter des chevauchements ;
- Garantir que les politiques et directives sectorielles sont appliquées au niveau de la municipalité ;
- Tenir un registre des programmes et des bénéficiaires de la municipalité en coordination avec le registre unique national (intégration du SIG entre les niveaux national et municipal). Les litiges sont résolus ou soumis au Conseil national de PS par les comités municipaux.

Réglementations et jugement : des autorités réglementaires indépendantes fixent des normes et supervisent la conformité des régimes de protection sociale et d'assurance maladie. Une ou plusieurs institution(s) de jugement rempli(ssen)t des fonctions de résolution de litiges en matière de protection sociale. Une ou plusieurs institution(s) d'appel devien(nen)t accessible(s) une fois épuisées les possibilités auprès des mécanismes internes de réclamation d'institution de sécurité sociale, d'assurance santé ou d'assistance sociale.

### **Débat/analyse :**

Il importe d'instaurer un Conseil de PS de haut niveau pour superviser et mettre en œuvre la politique de PS afin d'assurer la direction et la volonté politique et la coordination intersectorielle. La création de structures sous-nationales investies de missions, de rôles et de responsabilités clairs garantit l'existence de liens solides et la circulation d'informations au sein du système, du haut vers le bas et inversement.

### **Transmissibilité/Potentiel d'apprentissage :**

Les dispositifs institutionnels du Kenya fournissent un bon « prototype » pour les autres pays, mais il est essentiel que la détermination des dispositions institutionnelles appropriées prenne la forme d'un processus évolutif fondé sur des enseignements tirés, sur les besoins changeants des programmes, sur la participation des parties prenantes et sur la direction du gouvernement.

Source : Encadré élaboré par les auteurs.

### **7.4.3 Garantir que les mécanismes de coordination soient investis de la mission et des capacités de coordination nécessaires**

Il faut pour ce faire une combinaison d'influence politique, de pouvoir de coordination, de capacités techniques et fonctionnelles adéquates et de systèmes d'incitation pour stimuler efficacement les acteurs à mener une collaboration intersectorielle.

Pour travailler de façon efficace et efficiente, le personnel de ces structures doit à tous les niveaux (du niveau national au niveau communautaire) recevoir des orientations et des formations en matière de coordination de la protection sociale et de différentes méthodes de coordination (par ex. : en adaptant des interventions individuelles, en combinant différentes interventions dans un seul programme, en coordonnant et en alignant les politiques et les programmes, etc.) (pour de plus amples détails, voir la section 5).



## LA COORDINATION VERTICALE

### 7.4.4 Élaborer des manuels opérationnels pour orienter la coordination verticale de la protection sociale

Il peut s'avérer utile de disposer d'un manuel d'opérations pour orienter la coordination verticale et horizontale. Ce manuel doit :

- Fournir une description détaillée des différentes structures, fonctions et capacités des structures de coordination aux différents niveaux du système (du niveau national au niveau communautaire), qui peuvent être illustrées par un organigramme, et élaborer une stratégie de coordination nationale ;
- Préciser et définir les rôles et responsabilités de toutes les parties prenantes, à tous les niveaux du système ;
- Fournir des orientations sur le flux bidirectionnel des informations circulant entre les autorités nationales au niveau communautaire, qui doivent aller de haut en bas et inversement, y compris des orientations sur les flux de communication en matière de planification, d'allocation budgétaire et de mécanismes de réclamation et de recours ;
- Fournir des orientations sur la façon dont les parties prenantes doivent se coordonner à différents niveaux pour mettre en œuvre des programmes de protection sociale, mais aussi sur les liens existant avec d'autres types de programmes de protection sociale.

### 7.4.5 Prendre des mesures d'incitation à la coordination

La hausse du financement, accordée à condition d'atteindre des objectifs de coordination, peut être utilisée par les ministères des Finances pour inciter à travailler de concert.

## 7.5 LISTE DE VÉRIFICATION

Tableau 16 : Liste de vérification pour la coordination verticale

COMPOSANTES D'UNE BONNE COORDINATION VERTICALE	COCHER ✓
Existe-t-il un cadre institutionnel assurant la coordination verticale entre les différents niveaux administratifs ?	
Les rôles et responsabilités des différents niveaux administratifs ont-ils été clairement définis en matière de protection sociale ?	
Existe-t-il une structure dirigeant la coordination de la planification, de la budgétisation, de la programmation de la protection sociale et la supervision de sa mise en œuvre ?	
Existe-t-il une structure de coordination représentant tous les ministères concernés, la société civile, les entreprises, les chefs traditionnels et les bénéficiaires ?	
La structure de coordination est-elle dirigée par un solide ministère capable de diriger la coordination ?	
La structure de coordination possède-t-elle les compétences et capacités nécessaires pour coordonner les programmes et services de protection sociale ?	
Existe-t-il une responsabilisation claire au sein de la structure de coordination ?	





## LA COORDINATION VERTICALE

(suite)

COMPOSANTES D'UNE BONNE COORDINATION VERTICALE	COCHER ✓
La structure de coordination se réunit-elle régulièrement? (Un plan annuel de réunions a-t-il été dressé ?)	
Des termes de référence ou des protocoles d'accord définissant clairement les rôles et responsabilités de tous les organismes ont-ils été conclus pour tous les membres de la structure de coordination ?	
Existe-t-il une responsabilisation claire entre les structures de coordination des niveaux national et sous-national ?	
Des mesures d'incitation à la collaboration ont-elles été prises ?	
Les besoins de tous les bénéficiaires sont-ils pris en compte dans la planification et la budgétisation du programme de protection sociale ?	
La coordination a-t-elle été incluse dans les domaines de performance des différents membres ?	
Tous les membres du comité assistent-ils régulièrement aux réunions ?	
Un budget de coordination a-t-il été alloué au local, au transport et aux autres dépenses ?	
Existe-t-il une directive ou un manuel d'opérations orientant la coordination de la mise en œuvre des programmes de protection sociale (par ex. : transferts monétaires) ?	
Existe-t-il un manuel d'opérations orientant les canaux de communication qui relie le niveau communautaire au niveau national ?	
Existe-t-il un système d'aiguillage pour la mise en œuvre des programmes au niveau régional ?	
Les régimes et programmes similaires de protection sociale ont-ils été harmonisés ?	
Existe-t-il de solides liens entre les programmes de différents secteurs (par ex. : programmes du marché du travail et programmes de travaux publics) ?	

Source : tableau élaboré par les auteurs.



### 7.6 PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

- Pour assurer la coordination verticale, des cadres institutionnels doivent relier les structures de coordination nationales aux structures provinciales, régionales et locales.
- Les rôles et responsabilités doivent être clairement définis, au niveau national comme aux niveaux provincial, régional et local.
- Pour être efficaces, les mécanismes de coordination doivent disposer du mandat, des compétences et des capacités de coordonner la planification et la programmation de la protection sociale à tous les niveaux du système.
- Les orientations et manuels opérationnels indiquant les structures, fonctions et capacités de toutes les structures de coordination peuvent contribuer à renforcer la coordination verticale.
- Il s'avère souvent utile de prendre des mesures d'incitation à la collaboration et à la performance aux niveaux décentralisés.

# 8

---

## COMMENT LANCER L'ACTION : ANALYSER LA SITUATION DE LA COORDINATION DE LA PROTECTION SOCIALE

---

Pour élaborer et mettre en œuvre une politique et des programmes de protection sociale complets et intégrés, ainsi que leur administration, il est fondamental de comprendre la situation actuelle de la coordination de la protection sociale dans un pays donné.

### 8.1 OBJECTIFS

L'analyse de la situation vise à tirer profit de ce qui fonctionne déjà bien, tout en traitant les lacunes et défis existants.

Une analyse minutieuse de la situation permettra de fonder la politique et la planification sur des données factuelles et aidera le gouvernement et ses partenaires à :

- Prendre des décisions averties et solides sur le plan empirique sur les priorités à accorder en matière de protection sociale ;
- Souligner les questions à prendre en considération pendant la phase de planification des programmes.

### 8.2 OBJECTIFS ET QUESTIONS CLÉS POUR L'ÉTUDE

Une étude et une analyse de la situation peuvent poursuivre différents objectifs, notamment :

- Identifier et évaluer le cadre législatif actuel de la protection sociale ;
- Évaluer l'efficacité des structures et mécanismes de coordination verticale de la protection sociale aux niveaux national et sous-national ;
- Évaluer l'efficacité de la coordination horizontale de la protection sociale au niveau des politiques, des programmes et de l'administration ;
- Évaluer l'impact des programmes de protection sociale au niveau communautaire et analyser la capacité d'une collaboration accrue entre les services de protection sociale à produire un impact supérieur ;





- Identifier les obstacles au recours aux services de protection sociale au sein des communautés ;
- Déterminer les intrants/institutions et/ou mécanismes/processus susceptibles de contribuer à étendre la portée de la protection sociale dans un contexte d'extension de la protection sociale et évaluer l'impact probable d'un système de protection sociale mieux coordonné aux niveaux des politiques, des programmes et de l'administration ;
- Formuler des recommandations pour un processus institutionnel relatif à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une politique nationale coordonnée de protection sociale multisectorielle et interdépartementale, en ligne avec les bonnes pratiques nationales et internationales.

Les questions suivantes peuvent orienter l'analyse :

### **Efficacité/impact des programmes existants**

1. Quels sont les programmes existants sur le terrain et emploient-ils efficacement les ressources existantes ?
2. Quels obstacles entravent leur efficacité (exigences en matière de documents requis et de bureaucratie, processus de candidature, paiement des services, ressources humaines suffisantes) ?
3. Dans quelle mesure ces obstacles découlent-ils des liens avec d'autres services publics ?
4. Quel est le rôle des acteurs traditionnels et non traditionnels de la protection sociale, notamment des organisations communautaires locales, des organisations formelles et informelles basées sur les adhérents et des églises ?
5. Quel rôle joue la communauté des entreprises ? des employeurs ?
6. En vue de promouvoir l'efficacité, l'impact, la réactivité et la responsabilité de la protection sociale dans son ensemble, comment les fonctions de base des programmes et institutions de protection sociale peuvent-elles être améliorées pour générer des synergies croissantes, aux niveaux local et national et dans différents domaines de politiques ?
7. Qu'est-ce qui peut être considéré comme un rôle renforcé pour le principal ministère en charge ?

### **Coordination existante**

1. Comment les synergies et partenariats avec/entre les programmes peuvent-ils contribuer à accroître la portée des programmes de protection sociale ?
2. Comment mobiliser des ressources supplémentaires pour les programmes de protection sociale ?
3. Quelles approches de coordination peuvent servir de modèles à appliquer et/ou à étendre ?
4. D'autre part, quelles approches démontrent que la coordination ne s'avère pas toujours utile et peut avoir des résultats négatifs inattendus ?
5. Comment la coordination est-elle perçue par les parties prenantes des différents niveaux (revoir la coordination aux niveaux national et sous-national) ?
6. Quelles sont les conséquences de la décentralisation sur la coordination ?

### **Niveau le plus élevé de politiques**

1. Quels dispositifs institutionnels sont nécessaires pour effectuer le suivi de la mise en œuvre d'une politique nationale de protection sociale et garantir un système plus vaste et efficace de protection sociale ?



### 8.3 MÉTHODES

Le déroulement de l'étude peut suivre les étapes suivantes :

1. Un atelier participatif de planification avec les principales parties prenantes identifiées par l'analyse des parties prenantes ;
2. Un examen des institutions, des missions, des programmes et de leur mise en œuvre fondé sur des documents ;
3. La conception d'instruments de collecte de données ;
4. La collecte de données ;
5. L'analyse des données ;
6. La rédaction d'un projet de rapport ;
7. Un atelier de retour d'informations et de recommandations avec les principales parties prenantes ;
8. La rédaction d'un rapport final.

# 9

---

## CONCLUSIONS

---

Dans le domaine de la protection sociale, la coordination est nécessaire pour :

- Améliorer l'efficacité du système de protection sociale (en réduisant la vulnérabilité et la pauvreté au moyen d'un mécanisme de transformation) ;
- Améliorer l'efficacité du système de protection sociale (en tirant profit des synergies et en évitant les doublons) ;
- Garantir la cohérence du système de protection sociale (en s'assurant qu'il est logique et aligné aux objectifs, ressources et priorités du pays).

Il existe de nombreux obstacles à la coordination de la protection sociale. Il importe d'en avoir conscience pour pouvoir convaincre les différents acteurs qu'il est dans leur intérêt d'accroître la coordination.

La coordination du système de protection sociale recouvre :

- Une coordination horizontale à différents niveaux (politiques, programmes et administration) ;
- Une coordination verticale entre les différents niveaux d'administration (national/central et sous-nationaux).

Les coûts de la coordination ne doivent pas être négligés et des ressources doivent être expressément allouées à la coordination. La coordination au niveau des politiques peut être renforcée en :

- Constituant un groupe de travail de protection sociale composé de différentes parties prenantes ;
- Utilisant le dialogue national pour évaluer la situation de la protection sociale, définir le socle national de protection sociale et identifier les priorités ;
- Élaborant ou révisant les stratégies et politiques de protection sociale et en élaborant un cadre de suivi et d'évaluation doté d'indicateurs mesurant la coordination de la PS ;
- Créant un appui financier à la coordination.

La coordination au niveau du programme peut être renforcée en :

- Établissant une structure de coordination au niveau national pour diriger la planification intégrée, la budgétisation et la mise en œuvre cohérente du programme de protection sociale ;

- Planifiant de façon intégrée les programmes de protection sociale et la mise au point d'un cadre intégré pour les programmes de protection sociale ;
- Garantissant que les besoins des bénéficiaires sont pris en compte dans les processus de planification ;
- Renforçant les liens et l'harmonisation entre les programmes à partir d'une analyse initiale du degré d'intégration et de coordination souhaité ;
- En utilisant différentes approches et classifications pour orienter l'harmonisation et l'intégration des programmes.

La coordination au niveau administratif peut être renforcée en :

- Proposant des services de guichet et d'arrière-guichet ;
- Créant un système centralisé de base de données ou de registre des bénéficiaires ;
- Mettant en place un système efficace d'aiguillage prévoyant la mise en œuvre d'une approche de gestion de cas au niveau local ;
- Proposant des guichets uniques et d'autres solutions de prise en charge pour faciliter l'accès des bénéficiaires aux services et assurer l'élaboration et la mise en œuvre coordonnées des programmes de protection sociale et d'autres services d'appui.

La coordination verticale peut être renforcée en :

- Clarifiant les rôles et responsabilités aux différents niveaux d'administration ;
- Simplifiant les mécanismes verticaux de coordination à chaque niveau d'administration (alignés aux politiques de décentralisation) ;
- Garantissant que les mécanismes de coordination sont investis du mandat et des capacités nécessaires pour assurer la coordination ;
- Élaborant des manuels d'orientation/opérations destinés à orienter la coordination verticale ;
- Prenant des mesures d'incitation à la collaboration.

# BIBLIOGRAPHIE

## Lectures générales d'introduction à la coordination/Définition des concepts

Devereux, S. (2010) Building Social Protection Systems in Southern Africa. European Report on Development. Centre for Social Protection, Institute for Development Studies. Brighton, United Kingdom

Food and Agricultural Organization, (2016) Strengthening Coherence between Agriculture and Social Protection to Combat Poverty and Hunger in Africa: Framework for Analysis and Action. FAO. Rome.

International Labour Organisation and United Nations Development Group (2016), "UNDG Social Protection Coordination Toolkit – Coordinating the Design and Implementation of Nationally Defined Social Protection Floors.

Managing for Shared Outcomes Development Group, (2004) Getting Better at Managing for Shared Outcomes: A Resource for Agency Leaders.

Robalino, D. Rawlings L. & Walker, I. (2012) Building Social Protection and Labor Systems: Concepts and Operational Implications. Discussion Paper 1202. Social and Labor Protection. WorldBank.

Samson, M., Van Niekerk, I. & Mac Quene, K. (2006) Designing and Implementing Social Transfer Programmes. EPRI Press. Cape Town.

Schneider, A. (2002) Decentralization and the Poor. Institute of Development Studies. University of Sussex. Brighton. England

Tirivayi, N., Knowles, M. & Davis, B. (2013) Coordinating Social Protection and Agriculture Initial Thoughts on Key Issues. FAO. Rome.

UNICEF. & World Bank, (2013) Common Ground: UNICEF and World Bank Approaches to Building Protection System.

## Études de cas sur la coordination au niveau des programmes et de l'administration

Beesley, J. (2011) The Hunger Safety Nets Programme, Kenya: A Social Protection Case Study. Oxfam

Damerou, V. (2015) "Methodological Guidelines to Establish a One Stop Shop (OSS) for Service Delivery in the Kingdom of Lesotho – Proposal".

Devereux, S. (2006) Social Protection Mechanisms in Southern Africa. Regional Hunger Vulnerability Program.

Ebken, C. (2014) Single Window Services in Social Protection: Rationale and design features in developing country contexts. Discussion Papers on Social Protection. Issue 19. June GIZ. Eschborn

Food and Agriculture Organization, (2016) Strengthening Coherence between Agriculture and Social Protection to Combat Poverty and Hunger in Africa. Diagnostic Tool. FAO. Rome.

International Labour Organization (2010), Social Protection Floor Initiative. Brazil in Search of Universal Social Protection.

International Labour Organisation (2015), Cadastro Único – Operating a registry through a national public bank (Geneva).

International Labour Organization (2015), ICROP: Reaching out to rural poor through mobile service units.

International Labour Organization (2013), Coordinating social protection and employment policies: Experiences from Burkina Faso, Cambodia and Honduras. An EU/ILO Project on Improving Social Protection and Promoting Employment; International Labour Office. Geneva.



Jones, N., Ahadzie, W. and Doh, D. 2009. Social Protection and Children: Opportunities and Challenges in Ghana. UNICEF Ghana and the Ministry of Employment and Social Welfare.

Lindert, K., Linder, A., Hobbs, J. & de la Briere, B. (2007) The Nuts and Bolts of Brazil's Bolsa Família Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context. World Bank.

Mathauer, I., Institutional Analysis Toolkit for Safety net Interventions. Social Protection Discussion Paper Series. No. 048. August. World Bank. Washington D.C.

Ministry of Health. Kenya Health Sector Referral Strategy (2014-2018) Ministry of Health. Nairobi, Kenya.

Olivier, M. (2013) Study on Social Protection in Sub-Saharan Africa, Lesotho Case Study: Report. European Commission

Roelen, K., Long, S. & Edstrom, J. (2012) Pathways to Protection-referral mechanisms and case management for vulnerable children in Eastern and Southern Africa. Lessons learned and ways forward. Centre for Social Protection, Institute for Development studies, Brighton, England.

Sharp, K., Brown, T. & Teshame, A. (2006) Targeting Ethiopia's Productive Safety Net Programme (PSNP). Overseas Development Institute.

Taieb, D, Schmitt, V, (2012) "Good practices on Single Window Services Research on existing Single Window Services around the world (India, Chile, Brazil, South Africa, Pakistan) and key lessons to be learned for Cambodia", International Labour Organization.

United Nations Development Programme & International Labour Organization, (2011) Sharing Innovative Experiences. Successful Social Protection Floor Experiences. Vol. 18. Global South-South Development Academy. UNDP. New York.

UNDP and UNCDF, (2013) Strengthening the governance of social protection: The role of local government – Regional Analysis (Bangkok).

WorldBank, (2013) Global Showcase of Best Practices in Social Safety Nets. Brazil: Bolsa Família.

WorldBank, (2013) Global Showcase of Best Practices in Social Safety Nets. Chile: Chile Solidario.

World Bank. (2013) Global Showcase of Best Practices in Social Safety Nets. Mexico: PROGRES/Oportunidades.

World Bank, (2013) Global Showcase of Best Practices in Social Safety Nets. Ethiopia: Productive Safety Net Programme.

World Bank, (2013) Global Showcase of Best Practices in Social Safety Nets. Colombia: Familias en Accion Toolkits.





---

# APERÇU DU PROGRAMME

---

Le programme de formation *TRANSFORM* présente une structure modulaire à l'image d'un système de protection social global constitué de composantes interdépendantes.

Les modules de *TRANSFORM* actuellement disponibles sont énumérés ci-dessous.

D'autres modules en cours d'élaboration viendront s'ajouter à cette série.

<b>LEG</b>	Cadres juridiques
<b>S&amp;I</b>	Sélection & identification
<b>ADM</b>	Administration et systèmes de mise en œuvre
<b>COO</b>	Coordination
<b>GOV</b>	Gouvernance, institutions & structure organisationnelle
<b>SIG</b>	Systèmes informatisés d'aide à la gestion & méthodes d'intégration des données
<b>FIN</b>	Financement & gestion financière
<b>S&amp;E</b>	Suivi & évaluation

Toutes les ressources *TRANSFORM* sont disponibles sur :

<http://socialprotection.org/institutions/transform>



## EN QUOI CONSISTE TRANSFORM ?

TRANSFORM est un programme de formation novateur consacré à l'administration des socles nationaux de protection sociale en Afrique. Son principal objectif consiste à développer la pensée critique et les capacités des décideurs et praticiens aux niveaux national et décentralisé en vue d'améliorer la conception, l'efficacité et l'efficacité des systèmes de protection sociale. TRANSFORM vise non seulement à dispenser des connaissances de pointe utiles pour relever les défis auxquels se trouvent confrontés les pays de la région, mais aussi à encourager les apprenants à assumer un rôle moteur dans la transformation de leurs systèmes nationaux de protection sociale.

## POURQUOI TRANSFORM ?

Il existe de nombreux programmes de formation dans le domaine de la protection sociale ; un grand nombre d'idées, de concepts, de méthodes et de techniques de base sont donc disponibles. Les institutions et les individus éprouvent pourtant une grande difficulté à mettre en place des systèmes de protection sociale vastes et complets.

Face à une telle complexité, une nouvelle approche de l'enseignement et de l'échange de connaissances s'impose. Elle repose sur la capacité des apprenants à saisir la complexité, à faire preuve de créativité,   appréhender la singularité et la diversité, à s'impliquer dans le changement et la transformation et   les prendre en main. Pour générer la transformation à laquelle aspire ce programme, cette capacité est au moins aussi importante que les connaissances elles-mêmes.

Toutes les ressources de TRANSFORM, dont le présent manuel, sont couvertes par la licence internationale *Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0*. Pour consulter une copie de cette licence, visitez la page : <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>.

Pour de plus amples informations, consulter la couverture.

---

Contactez l'initiative TRANSFORM en écrivant à [transform\\_socialprotection@ilo.org](mailto:transform_socialprotection@ilo.org)

Ou visitez <http://socialprotection.org/institutions/transform>

---

TRANSFORM A  T  MIS AU POINT SUR LA DEMANDE DE L'UNION AFRICAINE



UNE INITIATIVE INTER-AGENCES  
PROMUE EN AFRIQUE PAR :



International  
Labour  
Organization

unicef   
for every child



Empowered lives.  
Resilient nations.

FINANCÉ PAR :



PARTENAIRES DE TRANSFORM :





